(٢)

النظام السياسي والانحطاط السياسي

من الثورة الصناعية إلى عولمة الديمقراطية

فرانسيس فوكوياما



(٣)

النظام السياسي والانحطاط السياسي
من الثورة الصناعية إلى عولمة الديمقراطية

تأليف

فرانسيس فوكوياما

ترجمة

معين الإمام / مجاب الإمام



المؤلف

فرانسيس فوكوياما

أستاذ العلاقات الدولية في جامعة ستانفورد، وأحد أهم المفكرين السياسيين في العالم حاليا. من مؤلفاته: **نهاية التاريخ والإنسان الأخير**، **والثقة**، **والشرخ الكبير**، **ومستقبلنا ما بعد- الإنساني**، **وأميركا على مفترق طرق**، **وما- بعد الليبراليين الجدد**، **وبناء الدولة**- وكلها كتب ترجمت إلى العديد من لغات العالم، وكانت - وما تزال - بالغة التأثير في صياغة الفكر السياسي المعاصر.

المترجمان

معين الإمام

مترجم مخضرم أغنى المكتبة العربية بأكثر من مئة كتاب، من بينها: **جرأة الأمل: أفكار عن استعادة الحلم الأميركي**، **واللورد جيم**، **وما بعد الحداثة والعقل والدين**، **والعقل والحرية والديمقراطية في الإسلام**، **وحرب بلا نهاية: وظائف خفية للحرب على الإرهاب**، **والإمبرياليون الجدد: آيديولوجيات الإمبراطورية**، **وعصر اللا-عصمة: عواقب الحرب على الإرهاب**.

مجاب الإمام

أستاذ الأدب الإنكليزي في العديد من الجامعات العربية سابقا، ورئيس قسم الترجمة في منتدى العلاقات العربية والدولية حاليا. من ترجماته إلى العربية: **إعادة النظر في التعددية الثقافية**، **والليبراليون الجدد**، **وبناء الدولة**؛ ومن ترجماته إلى الإنكليزية: (*Ash August*) و (*The New Voices of Arabia vols. I & II - et al.*) و (*The God Given Gift*).

النظام السياسي والانحطاط السياسي

من الثورة الصناعية إلى عولمة الديمقراطية


بسم الله الرحمن الرحيم

النظام السياسي والانحطاط السياسي

من الثورة الصناعية إلى عولمة الديمقراطية

تأليف

فرانسيس فوكوياما

ترجمة

معين الإمام / مجاب الإمام



Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy, London*: Profile Books LTD, 2014.

London: Profile Books LTD, 2014.

عنوان الكتاب: النظام السياسي والانحطاط السياسي
من الثورة الصناعية إلى عولمة الديمقراطية

تأليف: فرانسيس فوكوياما

ترجمة: معين الإمام / مجاب الإمام

832 صفحة - 16.5 × 24 سم.

رقم الإيداع بدار الكتب القطرية: 383/ 2016

الرقم الدولي (ردمك): ISBN: 978-9927-103-86-5

الطبعة الأولى 2016.

«الطاقة في السلطة التنفيذية» سمة رئيسة في تعريف الحكومة الرشيدة، وميزة جوهرية لحماية المجتمع ضد الهجمات الخارجية؛ ولا تقل أهمية للإدارة الثابتة للقانون.. ليس التنفيذ الضعيف سوى تنفيذ رديء؛ ولا بد أن تكون الحكومة الرديئة في التنفيذ، مهما بلغت على صعيد النظرية، حكومة سيئة في الممارسة العملية.

ألكسندر هاملتون

.. ومن ثم، درس العرق الإنكليزي زمناً طويلاً فن كبح جماح السلطات التنفيذية، ونجح في مسعاه، بينما أهمل فن صقل الأساليب التنفيذية ورفعها إلى مستوى الكمال. لقد درب نفسه على السيطرة على الحكومة أكثر من استنهاضها وتنشيطها. وكان أشد اهتماماً بجعلها عادلة ومعتدلة من جعلها سهلة القياد وحسنة التنظيم وفعالة.

ودرو ولسون

حين يفكر أميركي بمشكلة بناء الحكم، لا يوجه اهتمامه إلى إيجاد سلطة وركمها بل الحد من نفوذها وتقسيم فروعها.

صمويل ب. هنتنغتون

المحتـــوى

توطئة

يُصدر منتدى العلاقات العربية والدولية ترجمة المؤلف الموسوعي الحالي بجزأيه- **أصول النظام السياسي: من مجتمعات ما قبل الإنسان إلى الثورة الفرنسية**، و**النظام السياسي والانحطاط السياسي: من الثورة الصناعية إلى عولمة الديمقراطية**- قبل صدور ترجمته إلى الفرنسية أو الألمانية أو الإسبانية أو أية لغة أخرى. ولعل في ذلك دليلاً على مدى اهتمام المنتدى بمتابعة آخر التطورات السياسية والفكرية في عالم اليوم، ووضعها بين يدي القارئ العربي بالسرعة الممكنة والنوعية التي يقبلها، تحقيقًا لرسالته في دعم التنمية الثقافية في العالم العربي. وهذا ما دفعه إلى ترجمة وإصدار أعمال «دسمة» أخرى من وزن كتب جياني فاتيمو **تفكيك الصهيونية: نقد ميتافيزيقا سياسية**، ودانييل يرغن **السعي: بحثًا عن الطاقة والأمن وإعادة تشكيل العالم المعاصر**، وميشيل فوكو **مولد السياسة الحيوية**، وآيزايا بيرلن **الحرية**، وفيكتور كيرنان **سادة البشرية: المواقف الأوروبية من الثقافات الأخرى في العصر الإمبراطوري**، بالإضافة إلى كتب تثقيفية وتوعوية تعالج مشكلات سياسية راهنة مثل **الروهينغا**، و**بوكو حرام**، و**الإسلاموفوبيا**، و**حرب الطائرات بدون طيار**، و**الحرب الصليبية الثانية**، وغيرها الكثير.

وكان المنتدى، للغايات عينها، أعاد مؤخرًا ترجمة وإصدار كتاب فوكوياما الأسبق **الثقة: الفضائل الاجتماعية ودورها في خلق الرخاء الاقتصادي**، وهو التعاون الأول لمترجمي المؤلَف الحالي. ويأتي تعاونهما الثاني بعد قطيعة ترجمية دامت أكثر من عشرين سنة، سببتها طبيعة الفعل الترجمي ذاته، وما ينجم عنه من اختلافات في الرؤى والآراء والمفاهيم، وما يفرضه من تسويات براغماتية في الأساليب والتعبيرات قد لا ترضي أنا كل

مترجـم وذاتويته وخصوصياته. لكن كل مترجم محترف يعرف في دخيلته، رغم تضخم أناه، أن لا أفيد لدقة الترجمة وأمانتها من هذه الاختلافات والمفاوضات على المعنى.

أتمنى أن يكون تكسر الأنا لدى كلينا، بعدما «هرمنا»، قد أسـهم في تقديم ترجمة أكثـر انسـجامًا وسلاسـة ومقروئيـة. أتمنى أيضًـا أن تكـون الكونفدراليـة الترجمية الحاليـة – حيـث احتفـظ الأسـتاذ معـين بخياراته الأسـلوبية في النصـف الثاني من المجلـد الأول (الفصـول 16–30) والنصـف الأول مـن المجلـد الثـاني (الفصول 1–17)، واحتفظـت بأفضلياتي في النصفين الآخرين، بما لا يتعارض مع دقة المعنى المُجمَـع عليهـا في كل الأحـوال – تحفيزًا عمليًا للقـارئ على تجاوز المفهـوم اليقيني للترجمـة باعتبارهـا «نقـلًا» حرفيًـا لجملة حقائـق نصيـة، والتحول إلى مفهـوم أكثر نضجًا وديمقراطية، يدرك فيه أن الفعل الترجمي عمل مركب أشـبه ما يكون بالفعل التأريخي، يمزج فيه المترجم النص بالتأويل والموضوعي بالذاتي والحقيقي بالمتخيل، لينتج «سيناريو» إبداعيًا ممكنًا للعمل الأصل.

أتمنـى، أخيرًا، أن يطلع القارئ على مقدمة نقدية مطولة (ارتأى المنتدى تضمينها في كتـاب مسـتقل قيد الإصدار تحت عنوان حواشٍ سـفلية) رصـدتُ فيها تحولات الفكـر الفوكويامـي المتبديـة في المجلديـن، من حيث تغـير مفهوم التاريـخ الليبرالي الخطي الذي هيمن على **نهاية التاريخ والإنسان الأخير**، أول كتب فوكوياما؛ وتنامي تصـوره لدور الدين في الحياة السياسـية والاجتماعية، مقارنة بـدوره في كتابه التالي، **الثقة**؛ ومقاربته التاريخانية لظاهرة الاسـتعمارين الاسـتيطاني المباشر والاسـتراتيجي غـير المبـاشر اللذين يطالب باعتبارهما، كـما في كتابه المهم **بناء الدولة**، سـابقة تعتمد عليهـا التدخـلات الخارجيـة «الإنسـانية» وعمليـات بنـاء الأمة/ الدولـة في العالم الثالـث؛ وقبـل كل شيء آخر، تضاؤل البعـد الانتصاروي في فكـره عمومًا، مقابل بروز واضح لمفهوم الانحطاط المرتبط حكمًا بطروحات شـبنغلر وتوينبي وآخرين. ربما لهذه الأسـباب مجتمعة، يعكس المؤلـف الحالي بعدًا جديدًا في الفكر الفوكويامي، يتفاعـل فيه تشـاؤم الفكـر مع تفـاؤل الإرادة غرامتشـيًا، فيقدم عملًا أهـدأ وأوزن وأشمل وأعمق بكثير من مغامرة العقل الفوكويامي الأولى مع التاريخ.

مجاب

مقدمة

تطور المؤسسات السياسية حتى الثورة الفرنسية

دعونا نفكر بدايةً بعدد من السيناريوهات التي ظهرت مع مطلع العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين.

في عام 2013، اختطفت ميليشيا مزودة بترسانة من الأسلحة الثقيلة رئيس وزراء ليبيا علي زيدان مدة وجيزة، وطالبت حكومته بدفع أجورها المستحقة. بينما أوقفت ميليشيا أخرى معظم إنتاج البلاد من النفط، الذي يعد المصدر الوحيد فعلياً لعائدات التصدير. كما تتحمل غيرهما من الميليشيات المسؤولية عن اغتيال السفير الأميركي كريستوفر ستيفنز في بنغازي، ومقتل عشرات المتظاهرين الذين خرجوا في العاصمة طرابلس للاحتجاج على احتلالها المستمر للمدينة.

تشكلت هذه المجموعات المسلحة في مختلف أرجاء ليبيا لمقاومة معمر القذافي، الديكتاتور الذي حكمها ردحاً من الزمن، وأسقطته في نهاية المطاف بدعم مؤثر من حلف الناتو (NATO) في السنة الأولى من الربيع العربي الذي لاحت تباشيره عام 2011. في كثير من الأحيان، حفزت المطالب بمزيد من الديمقراطية الاحتجاجات التي اندلعت ضد الحكومات الاستبدادية لا في ليبيا وحدها، بل في تونس ومصر واليمن وسورية وغيرها من البلدان العربية أيضاً. لكن بعد مرور سنتين تبدو الديمقراطية كما تمارس في أوربا وأميركا الشمالية حلماً بعيد المنال. صحيح أن ليبيا اتخذت منذ ذلك الحين بعض الخطوات المترددة نحو تأسيس هيئة تشريعية لكتابة دستور جديد، إلا أن المشكلة الجوهرية تكمن الآن في غياب الدولة -أي سلطة

مركزية يمكن أن تحتكر القوة الشرعية على ترابها الوطني للحفاظ على الأمن وتطبيق القانون.

في أجزاء أخرى من إفريقيا، لا توجد الدول التي تحتكر القوة إلا على الورق، لكنها أقل اضطراباً وفوضى من ليبيا. ومع ذلك تعاني قدراً كبيراً من الوهن. والملاحظ أن الجماعات الإسلامية المتطرفة، التي طردت من جنوب آسيا والشرق الأوسط، أقامت مقرات لعملياتها في بلدان تديرها حكومات ضعيفة مثل مالي والنيجر ونيجيريا والصومال. أما السبب وراء تخلف هذه المنطقة من العالم فيما يتعلق بالدخل، والصحة، والتعليم، وغيرها من المجالات مقارنة بالمناطق المزدهرة مثل شرق آسيا، فيمكن رده مباشرة إلى غياب المؤسسات الحكومية القوية.

في المدة ذاتها تقريباً، تبدى سيناريو آخر مختلف اختلافاً بيناً على صعيد القطاع المالي في الولايات المتحدة. فهي تقع على طرف الطيف السياسي الآخر المقابل لليبيا ما بعد القذافي، حيث تتمتع بدولة ضخمة وممأسسة، تمتد جذورها أكثر من مئتي عام، وتعتمد على مصدر عميق الغور للشرعية الديمقراطية. لكن تلك الدولة لا تعمل بطريقة ناجحة، وربما ترتبط مشكلاتها بحقيقة غلوها في المأسسة.

قبل الأزمة المالية عام 2008، كانت عشر وكالات اتحادية تقريباً تمتلك سلطة تنظيمية على المؤسسات المالية، فضلاً عن هيئات لتنظيم قطاعي المصارف والتأمين في كل واحدة من الولايات الخمسين. لكن على الرغم من هذا التنظيم كله، لم تدرك حكومة الولايات المتحدة أزمة الرهون العقارية المحوّمة في الأفق، ما سمح للمصارف بالمبالغة في الرفع المالي، وظهور نظام مصرفي ضخم في الظل شيد على مشتقات مالية على درجة عالية من التعقيد بحيث تعذر تقدير قيمتها بطريقة صحيحة. حاول بعض المعلقين توجيه إصبع اللوم على الأزمة حصراً إلى الرهونات المضمونة حكومياً من وكالات مثل "فاني ماي" (Fannie Mae) وفريدي ماك (Freddie Mac)، التي أسهمت في الحقيقة في الانهيار[1]. لكن القطاع الخاص كان مساهماً سعيداً غذى حمى الرهونات وركب مخاطر لا ضرورة لها لأن المصارف

الكبرى عرفت أنها تستطيع في نهاية المطاف الاعتماد على الإنقاذ المالي الحكومي إذا ما واجهت الصعاب. هذا بالضبط هو السيناريو الذي حدث عقب إفلاس مصرف «ليمان برذرز» (Lehman Brothers) في سبتمبر/ أيلول من عام 2008، ما أدى إلى انهيار نظام الدفع العالمي كله تقريباً وإلى أعمق انكماش أميركي منذ الكساد الكبير.

لكن الأشد صدماً ربما يكون ما حدث منذ الأزمة. فعلى الرغم من الإدراك الواسع النطاق للمخاطرة الهائلة التي فرضتها مصارف "أكبر من أن تفلس"، إلا أن القطاع المصرفي الأميركي أصبح أكثر تركيزاً مقارنة بحاله عام 2008. وفي السنوات اللاحقة على الأزمة، أقر الكونغرس "قانون دود-فرانك" الذي وجد الحل لهذه المشكلة كما هو مفترض. لكن التشريع تجاهل المعالجات الأكثر بساطة، مثل زيادة المتطلبات الرأسمالية المصرفية زيادة حادة، أو وضع سقف صارم لحجم المؤسسات المالية، لصالح مزيج شديد التعقيد من القواعد والأنظمة الجديدة. وبعد مرور ثلاث سنوات على إجازة التشريع، بقي الغموض يلف قواعد تفصيلية عديدة، ومن المرجح ألا تحل المشكلة الأساسية - لمصارف "أكبر من أن تفلس"- حتى في حالة كتابتها وتوضيحها.

هنالك سببان جوهريان وراء هذا الإخفاق. للأول علاقة بالتصلب الفكري. فقد أكدت المصارف، في سبيل مصالحها الخاصة، أن التشريعات الجديدة القوية لتنظيم أنشطتها سوف تقلص قدرتها على الإقراض، وتضعف من ثم النمو الاقتصادي، في الوقت الذي تفرز فيه عواقب وتبعات مؤذية غير مقصودة. كثيراً ما تكون مثل هذه الحجج صحيحة عندما تطبق على المؤسسات غير المالية كتلك العاملة في المجالات التصنيعية، كما تجتذب عديداً من الناخبين المحافظين المشككين بـ"الحكومة الكبيرة". لكن مثلما أظهر الباحثان أنات أدماتي ومارتن هيلويغ وغيرهما، تختلف المصارف الضخمة اختلافاً كبيراً عن الشركات غير المالية، نظراً لقدرتها على إلحاق الضرر بباقي قطاعات الاقتصاد بطرائق غير متاحة لشركة التصنيع[2]. أما السبب الثاني وراء الإخفاق فيكمن في قوة المصارف وثرائها، وقدرتها على تجنيد حشد من المدافعين والأنصار ودفع أموال طائلة لهم لممارسة الضغط باسمها والدفاع

عن مصالحها. وعلى الرغم من الغضب العام العارم على القطاع المصرفي، وتمويل عمليات الإنقاذ من أموال دافعي الضرائب، إلا أن جماعات الضغط والمصالح هذه نجحت في منع إصدار أي تشريع تنظيمي هادف يتصدى مباشرة لجوهر مشكلة المصارف «الأكبر من أن تفلس». ربما وجد بعض المشرعين حجج المصارف ضد التشريع الجديد مقنعة اعتماداً على معتقداتهم الآيديولوجية؛ بينما مثلت لسواهم غطاء مفيداً لحماية المساهمات المالية في الحملات الانتخابية وسيلها الدافق من القطاع المصرفي[3].

يربط السيناريو الثالث الربيع العربي بالاحتجاجات التي اندلعت في تركيا والبرازيل عام 2013. كان البلدان يقودان اقتصادات «الأسواق الناشئة»، التي شهدت نمواً اقتصادياً سريعاً في أثناء العقد السابق. وخلافاً للديكتاتوريات العربية، تبنت الدولتان النظام الديمقراطي والانتخابات التنافسية: حكم تركيا حزب العدالة والتنمية الإسلامي (AKP بالأحرف الأولى التركية)، الذي تفوق زعيمه رجب طيب إردوغان في الأداء حين شغل منصب محافظ اسطنبول. أما البرازيل فقد انتخبت رئيسة، ديلما روسيف، أتت من حزب اشتراكي ودخلت السجن في شبابها في عهد الديكتاتورية العسكرية التي حكمت البلاد بين عامي 1964 و1985.

على الرغم من هذه الإنجازات الاقتصادية والسياسية المؤثرة، اجتاحت البلدين مدة قصيرة احتجاجات كاسحة ضد الحكومة. في تركيا، تمثلت القضية في حديقة في اسطنبول أرادت الحكومة تحويلها إلى مركز تسوق. شعر كثير من المحتجين الشباب أن لدى إردوغان، على الرغم من التفويض الديمقراطي الذي حصل عليه، ميولاً سلطوية ويعاني انقطاعاً خطيراً في الصلة مع الجيل الشاب من الأتراك. بينما تركزت في البرازيل على الفساد وفشل الحكومة في توفير خدمات أساسية يمكن الاعتماد عليها، حتى مع إنفاقها المليارات على استضافة بطولة كأس العالم لكرة القدم والألعاب الأولمبية الصيفية.

تربط هذه الاحتجاجات معاً، ومع الربيع العربي الذي بدأ قبلها بسنتين، حقيقة أن الطبقة الوسطى هي القوة المحركة وراءها أساساً. فنتيجة للتطور الاقتصادي الذي حدث على مدى الجيل السابق، برزت طبقة وسطى جديدة في البلدين، تجاوزت في توقعاتها وآمالها مستوى تلك التي راودت جيل الآباء. شهدت مصر وتونس معدلات منخفضة من النمو مقارنة بتركيا أو البرازيل؛ ومع ذلك، تخرجت من جامعات البلدين أعداد كبيرة من الطلاب الذين أحبطت آمالهم في العثور على وظيفة أو حياة مهنية مستقرة جراء المحسوبية التي تنخر النظامين الاستبداديين. ولم تكن حقيقة إجراء تركيا والبرازيل انتخابات ديمقراطية كافية لتهدئة المحتجين. فقد وجب على الحكومة فعلاً تحقيق نتائج أفضل إذا أرادت أن تحظى بالشرعية، واحتاجت إلى التحلي بقدر أكبر من المرونة والاستجابة للمطالب العمومية المتغيرة. من جهة ثانية، بدأت الصين، التي تمثل قصة أخرى للنجاح الاقتصادي، تواجه تحديات مشابهة من طبقتها الوسطى الصاعدة، التي تعد حالياً بمئات الملايين. ومع أن أفرادها استفادوا من النمو الاقتصادي الذي شهدته البلاد في الجيل الماضي، إلا أن آمالهم وتوقعاتهم من الحكومة بدت كبيرة ومختلفة، كحال غيرهم في بلدان أخرى. وسوف يعتمد بقاء الأنظمة السياسية في هذه البلدان كلها اعتماداً حاسماً على الدرجة التي تصل إليها في التكيف مع المشهد الاجتماعي الجديد الذي أوجده النمو الاقتصادي.

المشكلة مع الحكومة

ربما تبدو هذه الأمثلة الثلاثة حالات مختلفة اختلافاً كبيراً، حيث تظهر المشكلات نتيجة سياسات محددة وشخصيات خاصة وسياق تاريخي. لكنها في الحقيقة مرتبطة بخيط مشترك يؤدي وظيفة الشرط الضروري المرافق للحياة السياسية كلها: المؤسسات. المؤسسات هي «أنماط سلوكية ثابتة وقيّمة ومكررة» تبقى بعد انتهاء حكم الزعماء الأفراد[4]. وتعد في الجوهر قواعد مستمرة تشكل السلوك البشري وتحده وتوجهه. تكمن مشكلة ليبيا ما بعد القذافي في غياب المؤسسات الأساسية،

ولاسيما الدولة. ولن يشعر المواطن بالأمان أو تتوافر الشروط اللازمة لازدهار وضع الأفراد، حتى يظهر مصدر مفرد ومركزي للسلطة، يمارس احتكاراً مشروعاً للقوة في البلد.

على الطرف الآخر من المقياس، تتمتع الولايات المتحدة بمؤسسات قوية البنيان وقديمة العهد، لكنها تعرضت للانحطاط السياسي. فقد استولت على المؤسسات الحكومية التي يفترض أن تخدم المصالح العمومية مصالح خاصة قوية، بحيث إن الأغلبيات الديمقراطية تواجه صعوبة في توكيد سيطرتها. لا تتعلق المشكلة بالمال والسلطة فحسب؛ بل بتصلب القواعد والأنظمة نفسها، والأفكار الداعمة لها.

أخيراً، ترتبط المشكلة، في حالة بلدان الأسواق الناشئة مثل تركيا والبرازيل، بالتغير الاجتماعي الذي يتجاوز في سرعته قدرة المؤسسات القائمة على التكيف. فالمؤسسات -بالتعريف- هي أنماط مستمرة من السلوك توجد استجابةً لاحتياجات لحظة تاريخية معينة. لكن المجتمعات، ولاسيما تلك التي تشهد نمواً اقتصادياً سريعاً، لا تقف جامدة. بل تخلق طبقات اجتماعية جديدة، وتعلم مواطنيها، وتستخدم تقانات جديدة تخلط الأوراق الاجتماعية. وكثيراً ما تفشل المؤسسات القائمة في استيعاب هؤلاء اللاعبين الجدد، وتتعرض بالنتيجة إلى ضغوط محركة للتغيير.

لذلك كله ليست دراسة «التطور» -أي التغير في المجتمعات البشرية بمرور الزمن- مجرد تقديم لائحة بالشخصيات، والحوادث، والنزاعات، والسياسات. بل تتركز بالضرورة على عملية تظهر عبرها المؤسسات السياسية، وترتقي، ثم تعاني الانحطاط والفساد في نهاية المطاف. وإذا أردنا فهم التطورات السياسية والاقتصادية المتغيرة بسرعة في عالمنا المعاصر، من المهم وضعها في سياق القصة الطويلة للبنية المؤسسية التكوينية للمجتمعات.

الكتاب الحالي مرافق للكتاب السابق **أصول النظام السياسي: من عصور ما قبل الإنسان إلى الثورة الفرنسية**. لقد بدأ هذا المشروع بمسعى لإعادة كتابة/ وتحديث مؤلف صمويل هنتنغتون الكلاسيكي **النظام السياسي في مجتمعات متغيرة**

الذي نشر أول مرة عام 1968. يستعير الكتاب الحالي عنوانه من الفصل الأول من المؤلف المذكور، الذي اعتمد بدوره على مقالة نشرت أصلاً في مجلة السياسة الدولية (*World Politics*). كان لعمل هنتنغتون دور حاسم الأهمية في إدراك حقيقة أن التطور السياسي عملية مستقلة عن النمو الاقتصادي والاجتماعي، وقبل أن يصبح الكيان السياسي ديمقراطياً، يجب أن يوفر نظاماً أساسياً. وعلى الرغم من جميع الفوارق والاختلافات بين كتاب هنتنغتون وكتابي في الشكل والمضمون، توصلت مثله إلى النتائج الأساسية نفسها. لقد قدم الكتاب الأول سرداً لأصول المجموعات الثلاث الحاسمة من المؤسسات السياسية: الدولة، وحكم القانون، والإجراءات المشجعة للمحاسبة الديمقراطية. وفسر كيف ظهرت هذه المؤسسات، مجتمعة أو منفصلة، أو فشلت في الظهور، في الصين والهند والشرق الأوسط وأوربا. وبالنسبة لهؤلاء الذين لم يقرؤوا الكتاب الأول، توجز الفقرات الآتية ما جاء فيه.

حيوانات اجتماعية

لم يبدأ الكتاب الأول بالمجتمعات البشرية البدائية بل بأسلاف البشر من الثدييات الرئيسة، لأن النظام السياسي متجذر في البيولوجيا البشرية. وخلافاً لنظريات الفلاسفة مثل جان-جاك روسو أو الاقتصاديين المحدثين من المدرسة الكلاسيكية الجديدة، يظهر لنا العلم الآن أن البشر لم يستهلوا المسيرة بوصفهم أفراداً معزولين عملوا تدريجياً على تشكيل مجتمعات على مر التاريخ. بل كان الإنسان الحديث سلوكياً الذي ظهر في مكان ما من إفريقيا قبل نحو خمسين ألف عام منظماً اجتماعياً منذ البداية، على غرار أسلافه من الثدييات.

استندت النزعة الاجتماعية الطبيعية لدى البشر إلى ظاهرتين: اصطفاء الأقارب والإيثار المتبادل. يعد الأول نمطاً متكرراً تسلك وفقاً له الحيوانات التي تتكاثر جنسياً سلوكاً غيرياً، حيث تتبادل الإيثار فيما بينها بطريقة تتناسب مع عدد المورثات التي تتقاسمها؛ أي أنها تمارس محاباة الأقارب الذين تشاركهم المورثات. أما الإيثار المتبادل فيشمل تبادل الحظوة أو المصادر بين أفراد من النوع نفسه لكن لا تجمعهم

صلات القرابة، أو بين أعضاء من أنواع مختلفة أحياناً. لا يعد أي من النمطين السلوكيين مكتسباً بل «مشفر» وراثياً ويظهر تلقائياً مع تفاعل الأفراد.

بكلمات أخرى، البشر حيوانات اجتماعية بالطبيعة. لكن نزعتهم الاجتماعية الطبيعية تتخذ شكلاً خاصاً من إيثار أفراد العائلة (أقرباء الدم) والأصدقاء (الأفراد الذين يتبادلون معهم الحظوة والخدمة). يعد هذا الشكل الافتراضي الصحيح للنزعة الاجتماعية البشرية شاملاً لجميع الثقافات والحقب التاريخية. يمكن تجاوز النزعة الاجتماعية الطبيعية بتطوير مؤسسات جديدة توفر الدوافع المحفزة للأنواع الأخرى من السلوك (على سبيل المثال، محاباة الغرباء المؤهلين على حساب أقرباء الدم)، لكنها تكوّن شكلاً من العلاقة الاجتماعية يلجأ إليها البشر دوماً عندما تنهار مثل هذه المؤسسات البديلة.

يعتبر البشر -بالطبيعة- أيضاً مخلوقات توجد القواعد والمعايير وتتبعها. فهم يبتكرون القواعد التي تنظيم تفاعلاتهم الاجتماعية وتجعل العمل الجماعي ممكناً للجماعات. وعلى الرغم من إمكانية تصميم هذه القواعد أو التفاوض عليها بأسلوب عقلاني، إلا أن السلوك الذي يتبع القواعد والمعايير مؤسس عادة على العواطف الوجدانية مثل الفخر والشعور بالذنب والغضب والعار، لا على العقل والمنطق. وكثيراً ما تعطى قيمة جوهرية لهذه المعايير، بل تعبد أحياناً، كما في الشرائع الدينية للعديد من المجتمعات المختلفة. ولأن المؤسسة ليست سوى قاعدة مستمرة وعابرة للزمن، توجد في البشر نزعة طبيعية لمأسسة سلوكهم. وبسبب القيمة الجوهرية التي تسبغ على المؤسسات في الحالة النمطية، تميل إلى أن تكون على درجة مرتفعة من المحافظة، أي مقاومة التغير.

في الحقبة الأولى الممتدة نحو أربعين ألف عام من وجود الإنسان الحديث، نظم الأفراد حسب تصنيف علماء الأناسة ضمن مجتمعات على مستوى الزمرة، كانت تتألف من مجموعات صغيرة من الأفراد المرتبطين كلهم تقريباً بصلات القربى، ويعيشون على الصيد وجمع الثمار. أما أول انتقال مؤسسي رئيس في المجتمعات فقد

حدث ربما قبل عشرة آلاف سنة حين انتقلت من مستوى الزمرة إلى مستوى القبيلة، ونظمت على أساس الاعتقاد بقوة الأسلاف الراحلين والأخلاف القادمين. في الحالة النمطية، تدعى هذه المجتمعات بالقبائل؛ بينما يستخدم علماء الأناسة أحياناً تعبير «طبقات الأنساب» لوصف الأفراد الذين يرجعون أسلافهم إلى جد مشترك قد يبعد عدة أجيال. وجدت مثل هذه المجتمعات القبلية في الصين القديمة، والهند، واليونان، وروما، والشرق الأوسط، وأميركا ما قبل كولمبوس، وبين الأسلاف الجرمان للأوربيين المحدثين.

لم يتوافر للمجتمعات القبلية مصدر مركزي للسلطة. ومثلما هي الحال في المجتمعات على مستوى الزمرة، كانت على درجة كبيرة من المساواتية وغاب عنها الطرف الثالث الذي يطبق القانون. لقد حلت محل المجتمعات على مستوى الزمرة لأنها قادرة غالباً على تحقيق حجم هائل بمجرد دفع تاريخ الجد المشترك إلى الوراء. تتجذر المجتمعات على مستوى الزمرة ومستوى القبيلة في صلات القرابة ومن ثم في البيولوجيا البشرية. لكن الانتقال إلى التنظيم القبلي تطلب ظهور فكرة دينية، اعتقاد في قدرة الأجداد الراحلين والأخلاف القادمين على التأثير في صحة الفرد وسعادته في الحياة الراهنة. وهذا مثال مبكر على الأفكار التي تلعب دوراً مستقلاً حاسم الأهمية في التطور.

ظهور الدولة

تمثل التحول السياسي المهم اللاحق في انتقال المجتمع من مستوى القبيلة إلى مستوى الدولة. تمتلك الدولة، خلافاً للزمرة أو القبيلة، احتكاراً لسلطة الإكراه الشرعية وتمارس تلك السلطة على منطقة محددة من الأرض. ولأن الدول ممركزة وتراتبية فهي تنزع إلى إنتاج درجات أعلى من الظلم الاجتماعي مقارنة بالأشكال التنظيمية المبكرة القرابية المرتكز.

تنقسم الدول -بدورها- إلى نوعين واسعين. في تلك التي وصفها عالم الاجتماع ماكس فيبر بـ «الميراثية» (القائمة على المحسوبية ومحاباة الأقارب)، يعد الكيان

السياسي نوعاً من الملكية الشخصية للحاكم، وليست إدارة الدولة في الجوهر سوى امتداد لبيته وآله وأسرته. تظل الأشكال الطبيعية من النزعة الاجتماعية، والاعتماد على الأقرباء والأصدقاء، تعمل/ وتؤثر في الدول الميراثية. من ناحية أخرى، تعد الدولة الحديثة لاشخصانية: علاقة المواطن بالحاكم لا تستند إلى الروابط الشخصية بل إلى وضعه القانوني بوصفه مواطناً. ولا تتألف إدارة الدولة من أقرباء الحاكم وأصدقائه؛ بل يعتمد التوظيف في المناصب الإدارية على معايير لا شخصية، مثل الجدارة، أو مستوى التعليم، أو المعرفة التقنية.

ثمة نظريات عديدة تتعلق بما يسمى تشكل الدولة «الأصلية»، أي تشكل الدول الأولى من المجتمعات القبلية. وجد بالضرورة عدد من العوامل المتفاعلة والمؤثرة، مثل توافر الفوائض الزراعية والتقانة اللازمة لدعمها، ومستوى معين من الكثافة السكانية. إن ترسيم الحدود -بمعنى الإحاطة المادية أو ما يدعى بـ «التقفيص»، أي تحديد الأراضي بالجبال الوعرة، أو الصحارى، أو المجاري المائية- سمح للحكام بممارسة سلطة إكراه قاهرة على السكان، ومنع المستعبدين أو الأفراد التابعين من الهرب. بدأت الدول الميراثية بالتشكل في كثير من أصقاع العالم قبل ثمانية آلاف عام تقريباً، ولاسيما في الأودية (الغرينية) الخصبة في مصر وما بين النهرين والصين ووادي المكسيك.

لكن تطور الدول الحديثة تطلب إستراتيجيات محددة للانتقال بالتنظيم السياسي بعيداً عن التنظيمات المرتكزة على الأقرباء والأصدقاء إلى تلك اللاشخصانية. كانت الصين أول حضارة عالمية تؤسس دولة حديثة غير ميراثية، قبل ظهور الوحدات السياسية المشابهة في أوربا بنحو ثمانية عشر قرناً. كمنت خلف بناء الدولة في الصين الظروف ذاتها التي حتمت ظهور الدول المركزية في أوربا الحديثة المبكرة: التنافس العسكري المتواصل والمنتشر على نطاق واسع. لقد أوجد النزاع العسكري الدوافع المحفزة لفرض الضرائب على السكان، وتشكيل تراتبيات إدارية لتموين الجيوش، وترسيخ الجدارة والأهلية والكفاءة بوصفها ركائز للتوظيف والترقي بدلاً من

الصلات الشخصية. باختصار: «الحرب صنعت الدولة والدولة صنعت الحرب»، حسب تعبير عالم الاجتماع تشارلز تيللي.

كان على الدول الحديثة تجاوز نطاق الأصدقاء والأقرباء في الأسلوب المتبع لتجنيد المسؤولين. أنجزت الصين هذه المهمة عبر ابتكار امتحان القبول في الخدمة المدنية منذ القرن الثالث قبل الميلاد، مع أنه لم يستخدم روتينياً إلا في عهود السلالات الحاكمة اللاحقة. بينما تبنى العرب والعثمانيون مقاربة جديدة لحل المشكلة ذاتها: مؤسسة المماليك- المحاربين، حيث يؤسر الصبية من غير المسلمين، وتقطع صلتهم بعائلاتهم، ويربون ليصحبوا جنوداً مقاتلين ومسؤولين إداريين يخلصون الولاء للحاكم ويفتقدون الروابط مع المجتمع المحيط. في أوربا، حلت هذه المشكلة على المستوى الاجتماعي لا السياسي: في وقت مبكر من العصور الوسطى، غيرت الكنيسة الكاثوليكية قواعد الميراث لتجعل من الأصعب على المجموعة القرابية توريث الموارد إلى عائلاتها الموسعة. ونتيجة لذلك، تفككت العلاقات القرابية الممتدة بين القبائل البربرية الجرمانية ضمن جيل واحد أو اثنين من اعتناقها الديانة المسيحية. في نهاية المطاف، حل محلها شكل أكثر حداثة من العلاقة الاجتماعية القائمة على العقد القانوني، عرفت باسم الإقطاع.

حكم القانون

يتجذر حكم القانون في الدين، ويعرف بأنه قواعد ملزمة حتى لأقوى اللاعبين السياسيين في المجتمع. تمتعت السلطات الدينية وحدها بالقدرة على وضع القواعد والأنظمة التي يجب على المحاربين احترامها. في الجوهر، كانت المؤسسات الدينية في كثير من الثقافات هيئات قانونية مسؤولة عن تفسير مجموعة من النصوص المقدسة ومنحها سلطة معنوية رادعة على بقية المجتمع. وهكذا، اعتبرت طبقة البراهما من الكهان في الهند أعلى سلطة من الكشاتريا، طبقة المحاربين الذين يملكون السلطة السياسية الفعلية؛ وعلى الراجا، أو الملك، السعي للحصول على الشرعية من البراهما قبل أن يتمتع بالحق في الحكم. في الإسلام أيضاً، هيمنت على

الشريعة تراتبية «مستقلة» من علماء الدين؛ بينما تولت شبكة من القضاة مسؤولية إدارة الأحكام والقوانين الشرعية. ومع أن خليفة المسلمين في الحقبة المبكرة جمع في شخصه السلطتين السياسية والدينية معاً، إلا أن الخليفة انفصل عن السلطان في العصور المتأخرة من التاريخ الإسلامي، ولعب دوراً مقيداً له.

تمتعت أوربا الغربية بأكثر أشكال حكم القانون مأسسة وتجذراً جراء الدور الذي لعبته الكنيسة الكاثوليكية الرومانية. لم تظهر الكنيسة بوصفها طرفاً سياسياً، ممركزاً وتراتبياً وفاعلاً وغني الموارد، يمكن لمسلكه أن يمارس تأثيراً نافذاً في الحظوظ السياسية للملوك والأباطرة، إلا في التراث الغربي. أما الحدث المركزي الذي وسم بميسمه بداية استقلالية الكنيسة فهو النزاع على التنصيب الذي اندلع في القرن الحادي عشر. وضع هذا الصدام الكنيسة في مواجهة عاهل الامبراطورية الرومانية المقدسة حول مسألة تدخله في الشؤون الدينية. في النهاية، انتصرت الكنيسة وفازت بالحق في تعيين كهنتها وأساقفتها، وبرزت بوصفها حامية للقانون الروماني المجدد اعتماداً على «مدونة القانون المدني» أو قانون جستنيان في القرن السادس. طورت إنكلترا تراثاً قانونياً على الدرجة نفسها من القوة لكن من نوع مختلف: القانون العام الذي ظهر بعد الفتح النورماندي انطلاقاً من قانون محكمة الملك. هنا، لم يتلق حكم القانون التشجيع من الكنيسة بل من الملوك الأوائل الذين استخدموا قدرتهم على نشر العدالة اللاشخصية وسيلة لتعزيز شرعيتهم.

وهكذا، كان القانون في أوربا الغربية أول المؤسسات الرئيسة الثلاث التي تظهر. لم تعتنق الصين قط ديانة سماوية غيبية؛ وربما لم تطور لهذا السبب تحديداً حكم قانون حقيقياً. هنا، ظهرت الدولة أولاً، ولم يوجد القانون إلى يومنا هذا بوصفه قيداً جوهرياً يحد من صلاحيات السلطة السياسية. بينما كان التسلسل معكوساً في أوربا: القانون سبق نهوض الدولة الحديثة. وحين رغب الملوك الأوربيون بسلوك مسلك الأباطرة الصينيين بدءاً من أواخر القرن السادس عشر، وإقامة دول حديثة واستبدادية وممركزة، وجب عليهم إنجاز المهمة على خلفية نظام قانوني قائم، نظام حد من سلطاتهم وقيدها. وبالنتيجة لم يكتسب سوى عدد قليل من الملوك الأوربيين

السلطات المركّزة التي حظيت بها الدولة الصينية، على الرغم من توقهم الجارف لذلك. ظهر مثل هذا النظام في روسيا وحدها، حيث خضعت الكنيسة الشرقية دوماً لهيمنة الدولة.

المحاسبة الديمقراطية

آخر المجموعات الثلاث من المؤسسات التي ظهرت هي المحاسبة الديمقراطية. ارتقت الآلية المركزية للمحاسبة والمساءلة، البرلمان، من مؤسسات الجمعيات (التمثيلية) الإقطاعية، التي عرفت باسم «كورتيس» (Cortes)، أو "دايت" (Diet)، أو الجمعيات السيادية، أو "مجلس زيمسكي" (zimisky sobor)، أو "البرلمان" في إنكلترا. مثلت هذه المؤسسات النخب في المجتمع –الطبقة العليا من النبلاء، الطبقة الأرستقراطية، وفي بعض الحالات البورجوازية في المدن المستقلة. وفقاً للقانون الإقطاعي، كان على الملوك العودة إلى هذه الهيئات عند زيادة الضرائب، لأنها تمثل النخب المالكة للأصول في المجتمعات الزراعية آنذاك.

بحلول أواخر القرن السادس عشر، بدأ الملوك الطامحون نشر نظريات جديدة عن السيادة المطلقة وتنظيم حملات استهدفت إضعاف سلطات هذه الجمعيات (التمثيلية) واكتساب الحق في فرض الضرائب على مواطنيهم مباشرة. تكشف هذا الصراع في كل بلد أوربي على مدى القرنين اللاحقين. في فرنسا وإسبانيا، نجحت الملكية في تقليص سلطة الجمعيات (التمثيلية)، مع أنها بقيت "عالقة" في شباك نظام قانوني قائم استمر في الحد من قدرتها على الاستيلاء على أملاك النخبة من رعاياها. في بولندا وهنغاريا، انتصرت الجمعيات (التمثيلية) على الملك، وأوجدت سلطات مركزية ضعيفة هيمنت عليها نخب جشعة قهرتها دول الجوار في نهاية المطاف. في روسيا، كانت الجمعيات (التمثيلية) والنخب الداعمة لها أقل تجذراً ورسوخاً من مثيلاتها في أوربا الغربية، كما كان القانون أضعف تأثيراً؛ ونتيجة لذلك كله، ظهر هناك شكل أكثر صلابة وقوة من الاستبداد.

في إنكلترا وحدها، تبدى تنافس متعادل نسبياً بين الملك والجمعيات (التمثيلية). وحين سعى أوائل ملوك آل ستيوارت إلى تشييد سلطات استبدادية مطلقة، وجدوا أنفسهم في مواجهة برلمان حسن التنظيم والتسليح. كان كثير من أعضاء هذه الهيئة، خلافاً للكنيسة الأنجليكانية التابعة للملكية، من المتطهرين (البيوريتان) البروتستانت الذين آمنوا بشكل تنظيمي أكثر اعتماداً على القاعدة الشعبية. خاضت القوى البرلمانية حرباً أهلية أدت إلى إعدام الملك تشارلز الأول، وأسست لمدة وجيزة ديكتاتورية برلمانية بزعامة أوليفر كرومويل. استمر النزاع في عصر إعادة الملكية وبلغ ذروته في "الثورة المجيدة" (1688-1689) حين خلع آل ستيوارت عن العرش وعين ملك جديد، وليم أورينج، وافق على تسوية دستورية جسدت مبدأ "لا ضرائب من دون تمثيل".

رافق الفيلسوف جون لوك الملك وليم أورينج وزوجته ماري في طريق العودة من هولندا. وكان كتابه رسالة ثانية في الحكم قد عبر عن المبدأ القائل إن طاعة الحكم يجب أن تستند إلى موافقة المحكومين. قدم لوك الحجة على أن الحقوق طبيعية ومتأصلة في البشر بوصفهم بشراً؛ ولا توجد الحكومات إلا لتحمي هذه الحقوق ويمكن إسقاطها إذا انتهكتها. سوف تصبح هذه المبادئ -لا ضرائب من دون تمثيل، وموافقة المحكومين- شعاراً للحشد والتعبئة رفعه المستوطنون الأميركيون حين ثاروا على السلطة البريطانية بعد أقل من قرن من الزمان عام 1776. دمج توماس جيفرسون أفكار لوك عن الحقوق الطبيعية في وثيقة إعلان الاستقلال الأميركي، وأصبحت فكرة السيادة الشعبية الركيزة المؤسسة للدستور الذي جرت المصادقة عليه عام 1789.

صحيح أن هذه النظم السياسية الجديدة رسخت مبدأ المحاسبة والمساءلة، لكن يتعذر اعتبار كل من إنكلترا عام 1689 والولايات المتحدة عام 1789 ديمقراطية حديثة. فقد اقتصر حق التصويت في البلدين كليهما على ملاك الأراضي من الذكور البيض الذين مثلوا جزءاً صغيراً جداً من العدد الكلي للسكان. ولم تنتج الثورة المجيدة ولا الثورة الأميركية ثورة اجتماعية حقيقية. قادت الثورة الأميركية نخبة من

التجار وأصحاب المزارع وأفراد الطبقة العليا الذين حرصوا على صون الحقوق التي انتهكها الملك البريطاني. وبقيت النخب ذاتها في سدة الحكم بعد تحقيق الاستقلال، وهي التي صاغت مسودة الدستور الجديد للبلاد وصادقت عليه.

لكن التركيز على هذه القيود المحددة، يعني التقليل إلى حد بعيد من أهمية الدينامية السياسية التي أطلق مسارها النظام الأميركي الجديد، والقوة التحفيزية للأفكار. فقد صرح إعلان الاستقلال بكل جرأة أن «البشر خلقوا متساوين، وأن خالقهم حباهم بحقوق معينة لا يمكن نكرانها والتصرف بها». ومنح الدستور السيادة إلى «نحن الشعب» مباشرة لا إلى ملك أو دولة غير منظمة. لم تستهدف هذه الوثائق إعادة إنتاج مجتمع بريطانيا التراتبي المحدد طبقياً في أميركا الشمالية. صحيح أن عديداً من الحواجز السياسية والاجتماعية أعاقت واقع المساواة الفعلي في الولايات المتحدة على مدى القرنين اللاحقين، لكن العبء وقع على كاهل كل من طالب بحقوق أو امتيازات خاصة لطبقة محددة لتبرير مدى انسجامها مع العقيدة التأسيسية للأمة الأميركية. مثل ذلك أحد الأسباب وراء توسيع حق الانتخاب ليشمل الذكور البيض كلهم بعد نحو جيل من المصادقة على الدستور، وقبل وقت طويل من قيام أي بلد أوربي بذلك.

وصلت التناقضات بين المبادئ التأسيسية والواقع الاجتماعي إلى مرحلة حرجة في العقود التي سبقت الحرب الأهلية، حين بدأ المدافعون الجنوبيون عن «مؤسستهم العجيبة»، الرق، تقديم حجج جديدة على الأسباب التي تجعل استبعاد السود واستعبادهم مبررين أخلاقياً وسياسياً. استخدم بعضهم الحجج الدينية، وتحدث غيرهم عن التراتبية «الطبيعية» بين الأعراق، ودافع آخرون عن الرق على أساس الديمقراطية نفسها. قال ستيفن دوغلاس في مناظراته مع أبراهام لنكولن إنه لا يأبه هل يصوت الناس لصالح الرق أم ضده، لأن المهم هو أن تسود إرادتهم الديمقراطية.

لكن لنكولن قدم حجة مضادة وحاسمة تعود في جذورها إلى عهد التأسيس. قال إن بلداً يعتمد على مبدأ المساواة السياسية والحقوق الطبيعية لا يمكن أن يبقى إذا تساهل مع مؤسسة على هذا القدر من التناقض السافر معه كالعبودية. ومثلما نعرف، تطلب الأمر قرناً مخجلاً آخر بعد الحرب الأهلية وإلغاء الرق قبل أن يفوز الأميركيون الأفارقة أخيراً بحقوقهم السياسية والقضائية التي وعدوا بها بالتعديل الرابع عشر. لكن البلاد أدركت في نهاية المطاف أن المساواة التي نص عليها إعلان الاستقلال لا يمكن أن تتواءم مع القوانين التي تجعل بعض الناس مواطنين من الدرجة الثانية[5].

ظهرت حركات اجتماعية عديدة في السنوات اللاحقة وسعت دائرة الأشخاص الذين يتمتعون بالحقوق الطبيعية ومن ثم السياسية -العمال، والنساء، والشعوب الأصلية، وغير هؤلاء من الجماعات المهمشة سابقاً. لكن النظام السياسي الأساسي الذي رسخته الثورة المجيدة والثورة الأميركية -سلطة تنفيذية خاضعة لمحاسبة سلطة تشريعية تمثيلية ومسؤولة أمام المجتمع بأسره بصورة أعم- سوف يثبت قدرة مشهودة على البقاء والاستمرارية. ولن يقدم أحد بعد ذلك الحجة على وجوب عدم خضوع الحكومة للمحاسبة والمساءلة أمام «الشعب»؛ دارت المناظرات والنزاعات اللاحقة كلية حول السؤال المتعلق بمن يعد إنساناً كامل الأهلية تتميز كرامته ومنزلته بالقدرة على المشاركة في النظام السياسي الديمقراطي.

الثورة الفرنسية

الثورة العظيمة الأخرى في أواخر القرن الثامن عشر اندلعت في فرنسا. أريق حبر كثير لوصف هذا الحدث المزلزل وتفسيره، ولم يتوصل المتحدرون من نسل أفراد المعسكرين المتعارضين حتى الآن إلى حل لعدد من المجادلات الخلافية التي أثارها.

إذاً، ربما يبدو مفاجئاً أن عدداً كبيراً من المراقبين، بدءاً من إدموند بيرك وانتهاء بألكسي دو توكفيل، مروراً بالمؤرخ فرانسوا فوريه، تساءلوا هل تعد الثورة الفرنسية مهمة إلى الحد الذي اعتقده كثيرون؟[6]. نشّط حيوية الثورة في البداية «إعلان حقوق الإنسان والمواطن»، الذي قدم، مثل إعلان الاستقلال الأميركي، نظرة لشمولية حقوق الإنسان المؤسسة على قوانين الطبيعة. لكن الجمهورية الأولى لم تعمر طويلاً. وعلى غرار الثورتين البلشفية والصينية فيما بعد، رسخت ديناميتها الثورية المتطرفة حيث يتحول يساريو اليوم إلى رجعيين ومعادين للثورة غداً، في دورة أدت إلى ظهور لجنة الأمن العام وعهد الإرهاب الذي التهمت فيه الثورة أبناءها. أنهت الحرب الخارجية هذه العملية غير المستقرة، «انقلاب ترميدور»، ثم انقلاب 18 بروميري الذي أوصل نابليون بونابرت إلى سدة الحكم عام 1799 [7].

ولد عنف الثورة وعنف الثورة المضادة استقطاباً عميقاً في المجتمع الفرنسي جعل الإصلاح السياسي التراكمي من النوع البريطاني أصعب منالاً. سوف يشهد الفرنسيون ثورة يوليو عام 1830، وثورة عام 1848، ثم الاحتلال البروسي وكومونة باريس في سبعينيات القرن، قبل أن تترسخ ديمقراطية أكثر ثباتاً وديمومة تعتمد على حق محدود في التصويت. في هذه المرحلة، أجريت انتخابات ديمقراطية وفق قواعد تقييدية متنوعة في عديد من البلدان الأوربية الأخرى، ومنها بروسيا المغالية في نزعتها المحافظة. وتبين أن فرنسا، التي مهدت السبيل للديمقراطية عام 1789، متخلفة عن الركب. والأسوأ أن اليسار الفرنسي، أحد مخلفات تراث الثورة، مال في القرن العشرين إلى تمجيد العنف وربط نفسه بقضايا الحكام المستبدين الشموليين (التوتاليتاريين): من ستالين إلى ماو.

إذاً، السؤال المنطقي المطروح هو: ما الذي حققته الثورة الفرنسية؟ إذا لم يتضمن الجواب إقامة الديمقراطية في فرنسا، فقد أثرت تأثيراً عظيماً ومباشراً ودائماً في المجالات المؤسسية الأخرى. أولاً، أدت إلى تطور/ ونشر أول قانون حديث في أوربا، القانون المدني، أو قانون نابليون (1804). ثانياً، أقامت دولة إدارية حديثة، ينفذ بواسطتها القانون ويطبق. وحتى في غياب الديمقراطية، مثل العاملان تقدماً

رئيساً جعل الحكومة أقل تعسفاً، وأكثر شفافية وانتظاماً وعدالة في التعامل مع مواطنيها. زعم نابليون، وهو يستعرض الماضي بعد الهزيمة في واترلو، أن القانون المدني مثل نصراً أعظم من أي إنجاز حققه في ساحات المعارك، وكان مصيباً من جوانب عديدة[8].

بقي القانون الفرنسي حتى تلك المرحلة خلطة من القواعد والأنظمة التي تتفاوت بين منطقة وأخرى، بعضها موروث من القانون الروماني، وبعضها الآخر مؤسس على القانون العرفي، فضلاً عن عدد لا يحصى من الإضافات التي تراكمت عبر القرون من مصادر دينية ودنيوية وإقطاعية وتجارية. أما الشبكة المعقدة من القوانين الناتجة عن ذلك كله فكانت متناقضة ذاتياً أو غامضة في كثير من الأحيان. استبدل قانون نابليون الخلطة كلها بقانون حديث واحد تميز بوضوحه وأسلوبه البليغ وإيجازه المحكم.

عزز قانون نابليون كثيراً من مكاسب الثورة عبر إلغاء التمايزات الإقطاعية القائمة على المرتبة والامتيازات من القانون. ومنذ ذلك الحين، أصبح المواطنون كلهم متساوين في الحقوق والواجبات، التي وضعت مسبقاً بشكل واضح. دمج القانون المدني الجديد المفاهيم الحديثة عن حقوق الملكية وأكد حرمتها: «الحق في التمتع بالملكيات والتصرف فيها شريطة عدم استخدامها بطريقة تحظرها القوانين..». حررت الأرض من القيود الإقطاعية والعرفية، وفتح الطريق أمام تطوير اقتصاد السوق. أما محاكم السادة النبلاء -التي سيطر عليها اللوردات المحليون، وجأر الفلاحون بالشكوى منها أثناء الثورة- فقد ألغيت برمتها وحل محلها نظام موحد من القضاة المدنيين. أصبح الآن من الضروري تسجيل حالات الولادة والزواج لدى السلطات المدنية لا الدينية[9].

صدّر قانون نابليون على الفور إلى البلدان الخاضعة للاحتلال الفرنسي: بلجيكا، لوكسمبورغ، المناطق الألمانية الواقعة إلى الغرب من الراين، بالاتينات الراين، بروسيا الرينانية، جنيف، سافوي، بارما. ثم أدخل لاحقاً بالقوة إلى إيطاليا،

وهولندا، والمناطق الهانزية. كما قبل طوعاً من عديد من الدول الألمانية الأصغر حجماً. ومثلما سنرى في الفصل الرابع، سوف تصبح هذه المدونة من القوانين مصدر إلهام لإصلاح القانون البروسي الذي طبق بعد الهزيمة أمام الفرنسيين في يينا. واستخدم نموذجاً لعدد لا يحصى من القوانين المدنية خارج أوربا، من السنغال إلى الأرجنتين إلى مصر إلى اليابان. وبينما لم تحقق القوانين التي فرضت بالقوة على المجتمعات الأخرى نجاحاً يذكر، إلا أن قانون نابليون أثبت نجاحه: في النهاية، طبقت البلدان التي عارضت تبنيه في البداية، مثل إيطاليا وهولندا، قوانين مشابهة له تماماً في الجوهر وإن لم يكن بالاسم[10].

تمثل الإنجاز المهم الثاني للثورة في إيجاد دولة بيروقراطية حديثة، كتلك التي أقامتها الصين قبل ألفي عام تقريباً. كان النظام الفرنسي القديم هجيناً إلى حد لافت. وبدءاً من منتصف القرن السابع عشر، أوجد ملوك الدولة المركزية، مثل لويس الثالث عشر ولويس الرابع عشر، نظاماً حديثاً من الإداريين اعتمد على مسؤولين عرفوا باسم المشرفين. أرسل هؤلاء من باريس إلى المقاطعات، ولم تربطهم صلات قرابة أو غيرها مع السكان المحليين ولذلك أداروا شؤونها بطريقة أقل شخصانية. ومثلما لاحظ دو توكفيل، مثل النظام بداية الدولة الممركزة الحديثة في فرنسا[11].

لكن وجب على المشرفين الإداريين العمل بالتوازي مع مجموعة إدارية أخرى، تألفت من مسؤولين حصلوا على مناصبهم بالشراء. فقد عانى الملوك الفرنسيون نقصاً مزمناً وأبدياً في المال الضروري للإنفاق على حروبهم وأساليبهم الحياتية. وبدءاً من الإفلاس الشهير المعروف باسم «المجلس الأكبر» عام 1557، لجأت الحكومة إلى إجراءات يائسة باطراد لجمع المال، ومنها بيع المناصب العامة من غير تحفظ إلى الأفراد الأثرياء. ووفقاً للنظام المعروف باسم «بوليت»، الذي أدخله عام 1604 وزير هنري الرابع سولي، لا يقتصر الأمر على إمكانية شراء هذه المناصب فحسب، بل توريثها إلى الأبناء أيضاً. وبالطبع لم يكن أصحاب هذه المناصب يهتمون بالإدارة العامة اللاشخصية أو الحكم الرشيد؛ بل انحصر همهم في استرداد ما دفعوه من مال ثمناً لها.

ومع أن الحكومات الفرنسية في أواخر القرن الثامن عشر قامت بمحاولتين رئيستين لإلغاء ممارسة بيع المناصب العامة، لكن فشلت كلتاهما لأن هذه المجموعة النخبوية تمتعت بسلطة أقوى وخشيت من التعرض لخسارة ضخمة نتيجة الإصلاح. لقد مثل فساد هذا النظام وعدم قابليته للإصلاح أحد العوامل التي أدت إلى الثورة نفسها. وفي أثنائها، طرد جميع أصحاب المناصب الذين اشتروها بالمال، وفي حالات كثيرة فقدوا رؤوسهم مع مناصبهم. ولم يكن بالمستطاع إقامة مجلس الدولة الجديد عام 1799 إلا بعد تهيئة الأرضية بعملية التطهير هذه، وسوف تصبح تلك المؤسسة ذروة نظام بيروقراطي حديث فعلاً.

ما كانت التراتبية الإدارية الجديدة لتنجح لولا إيجاد نظام تعليمي أكثر حداثة مصمم لتدعيمها. كان النظام القديم قد أنشأ مدارس تقنية في القرن الثامن عشر لتدريب المهندسين وغيرهم من المختصين. لكن الحكومة الثورية أقامت عام 1794 عدداً من المدارس الكبرى (Grand Ecoles)، مثل المدرسة العليا للأساتذة (Ecole Normale Superieure)، ومدرسة التقنية المتعددة (Ecole Polytechnique)، بغرض محدد يتمثل في تدريب موظفي الدولة. وبدورها، اعتمدت هذه المدارس، التي تحدرت منها المدرسة الوطنية للإدارة (Ecole Nationale d'Administration) بعد الحرب العالمية الثانية، على نظام من المدارس الثانوية المرموقة (lycees).

لا يعني هذان الابتكاران المؤسسيان -إدخال مدونة قانونية جديدة وإيجاد نظام إداري حديث- قيام حكم ديمقراطي. لكنهما حققا بعض الغايات المساواتية. إذ لم يعد القانون يحابي طبقات معينة تستغل النظام لمصلحتها؛ بل أصبح الآن ملتزماً بالتعامل على قدم المساواة مع الأفراد كلهم -من حيث المبدأ على الأقل وإن لم يطبق ذلك دوماً على أرض الواقع. ولا عادت الملكية الخاصة خاضعة للقيود الإقطاعية، وأمكن لاقتصاد سوق جديد وأوسع نطاقاً أن يبدأ بالازدهار نتيجة لذلك. كما تعذر تطبيق القانون من دون بيروقراطية خضعت للإصلاح حديثاً، وتحررت من حمل الفساد الذي تراكم على مر القرون. أدى العاملان كلاهما -القانون والدولة الإدارية- من جوانب عديدة دور القيد الكابح لتعسف الحكام المستبدين. تمتع

الملك -نظرياً- بسلطات غير محدودة، لكن وجب عليه ممارستها عبر بيروقراطية تشتغل على أساس القانون. سوف يطلق الألمان على هذا النظام اسم "دولة القانون" (Rechtsstaat)، التي تميزت بطبيعة مختلفة اختلافاً جذرياً عن الديكتاتوريات الشمولية (التوتاليتارية) التي ظهرت في القرن العشرين بزعامة لينين وستالين وماو، وكانت في حقيقة الأمر دولاً استبدادية لا تتقيد لا بالقانون ولا بالمحاسبة الديمقراطية.

وضع الركائز التأسيسية

مأسست الثورة الأميركية الديمقراطية ومبدأ المساواة السياسية. ووضعت الثورة الفرنسية الركائز الداعمة لدولة حديثة لا شخصانية، على غرار عملية التوحيد التي أنجزتها دولة تشين في الصين (الامبراطورية). وتمكنت كلتاهما من تدعيم حكم القانون وتوسيعه في نسختيه الشقيقتين، القانون العام والقانون المدني.

اختتم المجلد الأول من هذا الكتاب عند اللحظة التاريخية التي وضعت فيها القواعد التأسيسية للمجموعات الثلاث من المؤسسات، لكن قبل أن تتطور أي واحدة منها بصورة كاملة إلى شكل حديث. في أوربا وسواها من مناطق العالم، مثل القانون المؤسسة الأكثر تطوراً. لكن مثلما هي الحال في قانون نابليون، وجب بذل جهد كبير لصياغته رسمياً، وتقنينه، وحل تناقضاته، وتحديثه لجعله حيادياً ونزيهاً فعلاً فيما يتعلق بالأشخاص. نشأت فكرة الدولة الحديثة في أوربا منذ نهاية القرن السادس عشر، لكن لم توجد إدارة، ولا حتى البيروقراطية الجديدة في باريس، اعتمدت على الجدارة والأهلية. بل بقيت الأغلبية الساحقة من إدارات الدولة في شتى أنحاء القارة ميراثية. ومع أن فكرة الديمقراطية زرعت في إنكلترا، ولاسيما مستعمراتها في أميركا الشمالية، لكن لم يظهر مجتمع على الأرض تستطيع فيها أغلبية السكان البالغين التصويت أو المشاركة في النظام السياسي.

تكشّف تطوران بارزان في لحظة الاضطراب السياسي هذه. الأول هو الثورة الصناعية، حيث ارتفع ناتج الفرد إلى مستوى مستدام أعلى من أي حقبة سابقة من التاريخ البشري. أفرز ذلك تبعات وعواقب هائلة التأثير لأن النمو الاقتصادي بدأ في تغيير الطبيعة التكوينية للمجتمعات.

تمثل التطور العظيم الثاني في موجة ثانية من الاستعمار، وضعت أوربا على مسار تصادمي مع بقية أرجاء العالم. بدأت الموجة الأولى مع الفتوحات الإسبانية والبرتغالية للعالم الجديد، ليتبعها بعد قرن الاستيطان البريطاني والفرنسي في أميركا الشمالية. استنفدت الموجة الأولى زخمها بحلول أواخر القرن الثامن عشر، وأجبرت الامبراطوريتان البريطانية والإسبانية على التراجع نتيجة حركات الاستقلال التي ظهرت في جزء من مستعمراتهما في العالم الجديد. لكن منذ الحرب الإنكليزية-البورمية عام 1824، بدأت مرحلة جديدة ستبتلع فيها الامبراطوريات الاستعمارية للقوى الغربية باقي مناطق العالم كلها فعلياً بحلول نهاية القرن.

إذاً، سوف يتابع المجلد الحالي القصة من حيث انتهى الأول، ليقدم سرداً لكيفية تطور الدولة والقانون والديمقراطية على مدى القرنين الأخيرين؛ كيف تفاعلت فيما بينها ومع الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية الأخرى للتطور؛ وأخيراً، كيف ظهرت علامات الانحطاط في الولايات المتحدة وفي غيرها من الديمقراطيات المتقدمة.

الجزء الأول

الدولـة

1

ما هو التطور السياسي؟

التطـور السـياسي ومكوناتـه الثلاثـة: الدولـة، وحكـم القانـون، والمحاسـبة؛ لمـاذا تتعرض المجتمعـات كلها للانحطاط السـياسي؛ خطة الكتاب؛ لماذا يعد وجود نظام سياسي متوازن أمراً جيداً

التطور السـياسي هو تغير في المؤسسـات السياسـية بمرور الزمـن. وهذا يختلف عن التحولات في السياسة أو السياسات: يأتي رؤساء الحكومات، ورؤساء الدول، والمشرعـون، ويذهبـون، وربما تعدل القوانـين، لكن القواعد التأسيسـية التي تنظم المجتمعات وفقاً لها هي التي تحدد النظام السياسي.

في المجلد الأول من هذا الكتاب، قدمت الحجة على وجود ثلاث فئات أساسية من المؤسسات التي تكون النظام السياسي: الدولة وحكم القانون وآليات المحاسبة والمسـاءلة. الدولة هي تنظيـم تراتبي ممركز يحتكر القوة الشرعيـة على منطقة معينة. وإضافة إلى سـمات مميزة مثل التعقيد والقدرة عـلى التكيف، يمكن للدول أن تكون على درجات مختلفة من اللاشـخصانية: كان من المتعذر تمييز الدول المبكرة عن بيت الحاكـم وأسرته، حيـث وصفت بأنها «ميراثية» قائمة على المحسـوبية والمحاباة لأنها تحـابي أقرباءه وأصدقاءه وتشـتغل بواسـطتهم. بالمقابل، تميز الـدول الحديثة الأكثر تطـوراً بـين المصلحة الخاصـة للحـكام والمصلحة العامـة للمجتمـع بأكمله. وهي تسعى إلى التعامل مع مواطنيها على أساس أقل شخصانية، وتطبيق القوانين، وتجنيد المسؤولين، وتولي سياسات من دون محاباة أو محسوبية.

ثمة تعريفات ممكنة عديدة لحكم القانون، منها القانون البسيط والنظام، وحقوق الملكية، وتنفيذ العقود، أو الفهم الغربي الحديث لحقوق الإنسان، التي تشمل الحقوق المتساوية للنساء والأقليات العرقية والإثنية[1]. أما التعريف الذي أستخدمه في هذا الكتاب لحكم القانون فلا يرتبط بفهم موضوعي/ جوهري محدد للقانون. بل أعرفه بوصفه جملة من قواعد السلوك، تعبر عن إجماع عريض ضمن المجتمع، وتلزم حتى أقوى اللاعبين السياسيين النافذين فيه، بغض النظر هل هم ملوك أم رؤساء أم رؤساء حكومات. فإذا تمكن الحكام من تغيير القانون وتفصيله على مقاسهم، يختفي حكم القانون من الوجود، حتى وإن طبقت مثل هذه القوانين بأسلوب موحد على بقية المجتمع. ولكي يكون حكم القانون فعالاً يجب أن يكون متجسداً في مؤسسة قضائية منفصلة عادة يمكن أن تعمل بطريقة مستقلة عن السلطة التنفيذية. من ثم فإن حكم القانون وفقاً لهذا التعريف لا يرتبط بأي هيئة قانونية ثابتة، كتلك السائدة في الولايات المتحدة أو أوربا المعاصرة. حكم القانون قيد للسلطة السياسية وجد في إسرائيل القديمة، وفي الهند، والعالم الإسلامي، إضافة إلى الغرب المسيحي.

يجب تمييز حكم القانون عن «الحكم بالقانون» كما يقال أحياناً. في هذه الحالة الأخيرة، يمثل القانون توجيهات وأوامر يصدرها الحاكم لكنها ليست ملزمة له شخصياً. ومثلما سنرى، يصبح الحكم بالقانون أحياناً أكثر مأسسة، وانتظاماً، وشفافية، وفي ظل هذه الشروط يبدأ بإنجاز بعض وظائف حكم القانون عبر تقليص سلطة الحاكم الاستنسابية.

تعني آلية المحاسبة والمساءلة استجابة الحكومة لمصالح المجتمع بأسره -ما دعاه أرسطو الخير العام- بدلاً من مصلحتها الذاتية الضيقة. في الحالة الأكثر نمطية، تفهم المحاسبة الديمقراطية اليوم بوصفها محاسبة إجرائية، أي انتخابات دورية نزيهة ومتعددة الأحزاب تتيح للمواطنين اختيار حكامهم وكبح جماحهم ومعاقبتهم. لكن المحاسبة قد تكون اسمية أو موضوعية (لا إجرائية): يستطيع الحكام الاستجابة لاهتمامات المجتمع الأوسع ومصالحه دون أن يخضعوا بالضرورة للمحاسبة الإجرائية. وقد تتفاوت الحكومات غير المنتخبة تفاوتاً كبيراً في استجابتها

للاحتياجات العامة، ولهذا السبب ميز أرسطو في السياسة بين الملكية والطغيان. لكن توجد في الحالة القياسية صلة قوية تجمع المحاسبة الاسمية (الموضوعية) والمحاسبة الإجرائية لأن من المتعذر في العادة الثقة بالحكام الذين لا يخضعون لأي قيد، حتى وإن استجابوا للصالح العام، إذ لا شيءٍ يضمن تمسكهم بهذا النهج على الدوام. حين نستعمل لفظة «محاسبة»، نشير غالباً إلى الديمقراطية الحديثة من منظور الإجراءات التي تجعل الحكومات تستجيب لمواطنيها. لكن يجب أن نتذكر أن الإجراءات الصحيحة لا تفرز بالضرورة نتائج موضوعية صحيحة.

تتركز القوة في مؤسسات الدولة التي تتيح للمجتمع استخدامها لتطبيق القوانين، والحفاظ على الأمن، والدفاع عن نفسه ضد أعداء الخارج، وتوفير المنافع العمومية الضرورية. بالمقابل، يدفع حكم القانون وآليات المحاسبة والمساءلة بالاتجاه المعاكس: تقييد سلطة الدولة وضمان استخدامها بأسلوب منضبط ورضائي. أما معجزة السياسة الحديثة فتتمثل في القدرة على تبني أنظمة سياسية قوية وقادرة وفي الوقت نفسه مقيدة في العمل ضمن الضوابط والمعايير التي رسخها القانون والخيار الديمقراطي.

قد توجد هذه الفئات الثلاث من المؤسسات في كيانات سياسية مختلفة، منفردة أو مجتمعة في توليفات متنوعة. وهكذا، تتمتع جمهورية الصين الشعبية بدولة قوية ومتطورة لكن حكم القانون فيها ضعيف والديمقراطية غائبة. بينما يسود حكم القانون في سنغافورة وتوجد دولة قوية، لكن الديمقراطية محدودة جداً. وأجرت روسيا انتخابات ديمقراطية، وتفوقت الدولة في قمع المنشقين والمخالفين، لكنها ضعيفة في إيتاء الخدمات، وحكم القانون. كما تضعف الدولة وحكم القانون، أو يغيبان كلياً في كثير من الدول الفاشلة، مثل الصومال وهاييتي وجمهورية الكونغو الديمقراطية في بدايات القرن الحادي والعشرين، على الرغم من الانتخابات الديمقراطية التي أجريت في الدولتين الأخيرتين. بالمقابل، تضم الديمقراطية الليبرالية المتطورة سياسياً المجموعات الثلاث من المؤسسات كلها –الدولة وحكم القانون وآلية المحاسبة الإجرائية– في نوع من التوازن. فالدولة القوية من دون

ضوابط مقيدة جدية تتحول إلى ديكتاتورية؛ والضعيفة المقيدة بتعددية من القوى السياسية التابعة تصبح عديمة الفاعلية وتفتقد الاستقرار في كثير من الأحيان.

بلوغ الدانمرك

في المجلد الأول، قلت إن مجموعة البلدان النامية المعاصرة والمجتمع الدولي الساعي إلى مساعدتها يواجهان معاً مشكلة «بلوغ الدانمرك». لا أعني بالعبارة الدانمرك الفعلية بقدر ما أقصد مجتمعاً متخيلاً، مزدهراً وديمقراطياً وآمناً، تديره حكومة رشيدة، ويشهد معدلات منخفضة من الفساد. سوف تتمتع «الدانمرك» بثلاث مجموعات من المؤسسات السياسية في حالة من التوازن المثالي: دولة كفؤة، وحكم قانون فعال، وآلية محاسبة ديمقراطية. ولا بد أن يرغب المجتمع الدولي بتحويل أفغانستان والصومال وليبيا وهايتي إلى أماكن مثالية كـ«الدانمرك»، لكن ليست لديه أدنى فكرة عن كيفية تحقيق ذلك. ومثلما أكدت سابقاً، يكمن جزء من المشكلة في حقيقة أننا لا نعرف كيف أصبحت الدانمرك «دانمرك»، ولذلك لا نفهم تعقيد التطور السياسي وصعوبته.

من بين السمات والخصائص الإيجابية المتنوعة للدانمرك، تتعلق تلك التي خضعت لأقل قدر من الدراسة والبحث وتعرضت لسوء الفهم بكيفية إنجاز النظام السياسي لعملية الانتقال من الدولة الميراثية إلى الدولة الحديثة. في الحالة الأولى، يتلقى الحكام الدعم والمساندة من شبكات من الأصدقاء والأقرباء الذين يقتنصون المنافع والمكاسب المادية مقابل ولائهم السياسي؛ أما في الثانية، فيفترض بمسؤولي الحكومة العمل في خدمة المصلحة العامة الواسعة وحراستها والحفاظ عليها، ويحظر عليهم قانونياً استخدام مناصبهم لتحقيق مكاسب خاصة. كيف حدث وحكمت الدانمرك بيروقراطيات تميزت بالامتثال الصارم للمصالح العامة وتحقيق أغراضها، فضلاً عن الدراية التقنية، والتقسيم الوظيفي للعمل، والتوظيف على أساس الجدارة والاستحقاق؟

لن يعلن حتى أشـد الديكتاتوريين فسـاداً اليوم، على غرار الملوك أو السـلاطين القدماء، أنهم «يملكون» البلاد والعباد وأنهم يسـتطيعون فعل ما يشاؤون بها وبهم. فجميعهـم يتملقون الفصل بين المصلحة العامة والخاصـة. وهكذا، ارتقت الميراثية إلى ما يمكن أن نسـميه «الميراثية الجديدة»، حيث يتبنى الزعماء السياسيون الأشكال الظاهريـة للدول الحديثة -مـع بيروقراطيات، وأنظمة قانونيـة، وانتخابات..الخ- لكنهم في الواقع الحقيقي يحكمون للحصول على مكاسـب خاصة. وربما يسـتحضر الصالح العام في الحملات الانتخابية، لكن الشخصانية لا تغيب عن الدولة: تتمتع بالحظوة والامتيازات شـبكات مـن المؤيدين والأنصار السياسـيين مقابل أصواتهم أو حضـور الاجتماعـات «الجماهيرية» الحاشـدة. يتبـدى هذا النمط من السـلوك في بلدان مختلفة مثل نيجيريا والمكسـيك وإندونيسيا[2]. يقدم دوغلاس نورث، وجون واليس، وباري واينغاست اسماً بديلاً للميراثية الجديدة، هو «نظام الإتاحة المقيدة»، حيث يستخدم ائتلاف من النخب الساعية للريع سلطته السياسية لمنع المنافسة الحرة في النظامين الاقتصادي والسياسي كليهما[3]. بينما استخدم دارون أجيماوغلو وجيمز روبنسـون تعبـير «اسـتخراجية» لوصف الظاهـرة ذاتهـا[4]. في مرحلة مـن مراحل التاريـخ البـشري، يمكـن وصف الحكومـات كلها بأنهـا ميراثية، أو تتبنـى الإتاحة المقيدة، أو «استخراجية».

السؤال المطروح هو: كيف ارتقت مثل هذه الأنظمة السياسية إلى دول حديثة؟ المؤلفون المشـار إليهم آنفاً أكثـر نجاحاً في وصف الانتقال مـن تقديم نظرية دينامية للتغيير. ومثلما سـنرى، هنالك عدة قوى تشجع تحديث الدولة. إحدى تلك القوى المهمة تاريخياً هي التنافس العسـكري، الذي يوجد دوافع أشـد فاعلية من المصلحة الذاتيـة الاقتصاديـة في تحفيـز الإصـلاح السـياسي. القـوة المحركـة الثانيـة للتغيير متجذرة في التحشـيد الاجتماعـي الناجم عن التصنيع. بينما يولـد النمو الاقتصادي فئـات اجتماعية جديدة، تنظم صفوفها بمرور الزمن للقيام بفعل جمعي وتسـعى إلى المشـاركة في النظام السياسي. لا تؤدي هذه العملية دوماً إلى إقامة دول حديثة، لكن في ظل الظروف الملائمة ربما تستطيع ذلك، بل أنجزته فعلاً.

الانحطاط السياسي

باتباع تعريف صمويل هنتنغتون، تتطور المؤسسات السياسية حين تصبح أكثر تعقيداً، ومرونة، واستقلالية، وتلاحماً[5]. لكنه يقدم الحجة على أنها قد تتعرض للانحطاط أيضاً. توجد المؤسسات لتلبية احتياجات معينة للمجتمعات، مثل شن الحروب، والتصدي للنزاعات الاقتصادية، وتنظيم السلوك الاجتماعي. لكن بوصفها أنماطاً سلوكية متكررة، يمكن أيضاً أن تعاني التصلب وتفشل في التأقلم حين تتغير الظروف التي أنشأتها أول مرة. هنالك نزعة محافظة متأصلة في السلوك البشري تميل إلى إحاطة المؤسسات بالأهمية العاطفية ما إن تصبح جاهزة للعمل. كل من يقترح إلغاء الملكية البريطانية، أو الدستور الأميركي، أو النظام الامبراطوري الياباني، واستبدالها بنظم أكثر حداثة وأفضل أداء، يجد نفسه أمام مهمة بالغة الصعوبة.

ثمة مصدر آخر للانحطاط السياسي إضافة إلى فشل المؤسسات في التكيف مع الظروف المستجدة. إذ تعتمد النزعة الاجتماعية الطبيعية في البشر على اصطفاء الأقارب والإيثار المتبادل -أي تفضيل الأقرباء ومحاباة الأصدقاء. وبينما تسعى النظم السياسية الحديثة إلى تشجيع الحكم اللاشخصاني، تنزع النخب في معظم المجتمعات إلى اللجوء إلى شبكات الأقرباء والأصدقاء، بوصف ذلك وسيلة لحماية مواقعها وباعتبارهم مستفيدين من جهدها. وحين تنجح «تستولي» على الدولة أو «تأسرها» كما يقال، ما يقلص شرعية هذه الأخيرة ويجعلها أقل خضوعاً لآليات المحاسبة والمساءلة أمام السكان ككل. وكثيراً ما توفر الفترات الطويلة من السلام والازدهار الظروف الملائمة لتوسيع المجالات التي تستولي عليها النخب، ما قد يؤدي إلى أزمة سياسية إذا تبعها انكماش اقتصادي أو صدمة سياسية خارجية.

في المجلد الأول قدمنا أمثلة عديدة على هذه الظاهرة. في القرن الثالث الميلادي، انهارت سلالة هان العظيمة في الصين حين أعادت عائلات النخب الاستيلاء على الحكومة، واستمرت في الهيمنة على مقدرات السياسة الصينية في عهد أسرتي سوي

وتانـغ اللاحقتين. بينما تداعـى النظام المملوكي الذي أقامه الجنـود الأتراك المماليك في مـصر، حين بدأ حكامهم يتزوجون وينجبون الأبناء ويهتمون بهم وبمسـتقبلهم، كما فعل السـباهية والإنكشـارية -الفرسـان والمشـاة- الذين اعتمدت عليهم القوة العثمانيـة. أما فرنسـا في عهـد النظام القديم فقد سـعت إلى بنـاء إدارة ممركزة حديثة بـدءاً من منتصف القرن السـابع عـشر. إلا أن الاحتياجـات المالية المزمنـة للملكية أجبرتها على نشر الفسـاد في إدارتها عـبر البيع الصريح والمباشر للمناصب العامة إلى الأفراد الأثرياء، وهي ممارسـة عرفت باسم «الارتشاء». لقد استعملت في المجلدين عبارة «إعادة الميراثية»، لوصف استيلاء النخب القوية النافذة على مؤسسات الدولة اللاشخصية في الظاهر.

ليسـت الديمقراطيـات الليبراليـة الحديثة أقل تعرضاً للانحطاط السـياسي من أنـواع الأنظمة الأخرى. وعلى الرغـم من اسـتبعاد أن يتحول مجتمع حديث بشـكل كامـل إلى مجتمـع قبـلي، إلا أننـا نـرى أمثلة عـلى «القبليـة» في كل مـكان حولنا، من عصابات الشـوارع إلى زمر الوصاية والرعاية والمحسـوبية إلى استغلال النفوذ، على أعلى مسـتويات السياسـة الحديثة. وبينما يتحدث الكل في الديمقراطية الحديثة بلغة الحقوق الشاملة، يقنع كثيرون بالحصول على الامتيازات -إعفاءات خاصة، أو دعم مالي، أو مكاسـب لهم، أو لأسرهم، أو لأصدقائهم فحسب. أكد بعض الباحثين أن الأنظمة السياسـية الخاضعة للمحاسـبة تمتلك آليات تصحيـح ذاتي لمنع الانحطاط ومكافحة الفسـاد: إذا ضعف أداء الحكومات أو استولت نخب فاسدة على الدولة، يمكـن لغـير النخب التصويت ضدها وطردها من الحكـم[6]. حدث ذلك أحياناً في تاريـخ نمـو الديمقراطية الحديثة. لكـن لا يوجد ما يضمن حـدوث هذا التصحيح الـذاتي، ربـما لأن الجماهير (من غير النخب) تعاني ضعفاً في التنظيم، أو لأنها تفشـل في فهم مصالحها فهماً صحيحاً. وكثيراً ما تجعل النزعة المحافظة في المؤسسات عملية الإصلاح صعبة إلى حد تعذرِ إجرائها. يؤدي هذا النوع من الانحطاط السياسي إما إلى مستويات من الفساد التي ترتفع تدريجياً، إلى جانب مستويات متدنية من الفاعلية الحكومية، أو إلى ردود أفعال شعبوية عنيفة على الاستغلال النخبوي المدرك.

بعد الثورات: خطة هذا المجلد من الكتاب

اقتفى المجلد الأول ظاهرة نشوء الدولة، وحكم القانون، والمحاسبة الديمقراطية حتى قيام الثورتين الأميركية والفرنسية. وسمت هاتان الثورتان النقطة التي وجدت فيها الفئات الثلاث من المؤسسات معاً في مكان من العالم -ما نسميه بالليبرالية الديمقراطية. أما المجلد الحالي فسوف يتابع ديناميات تفاعلها حتى بدايات القرن الحادي والعشرين.

يعلّم مفصل الاتصال بين المجلدين أيضاً مطلع ثورة ثالثة أكثر أهمية وتأثيراً بتبعاتها: الثورة الصناعية. يبدو أن الاستمرارية الطويلة الموصوفة في المجلد الأول تشير إلى أن المجتمعات محاصرة في شرك ماضيها التاريخي، ما يحدد خياراتها واختيارها لأنواع النظام السياسي في المستقبل. يعد هذا سوء فهم لقصة التطور المروية فيه، لكن أي حتمية تاريخية ضمنية تفقد كثيراً من صلاحيتها ومشروعيتها ما إن يقلع التصنيع. إذ ترتبط الجوانب السياسية للتطور ارتباطاً حمياً وبطرائق معقدة مع الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والآيديولوجية. سوف تكون هذه الروابط موضوع الفصل اللاحق.

زادت الثورة الصناعية معدل نمو الناتج الفردي زيادة كبيرة في المجتمعات التي شهدت فصولها، وهي ظاهرة جلبت في ركابها تبعات اجتماعية هائلة. كما ضاعف النمو الاقتصادي المستدام معدلات التغيير في جميع أبعاد التطور. بينما لم تشهد السمة الأساسية للحياة الزراعية وطبيعة النظام السياسي ارتقاء كبيراً في الصين بين سلالة هان الأولى في القرن الثاني قبل الميلاد، وسلالة كينغ في القرن الثامن عشر الميلادي؛ وسيكون التغيير في القرنين اللاحقين أكبر وأوسع نطاقاً منه في الألفيتين السابقتين. ومازالت وتيرة التغيير السريعة هذه مستمرة في القرن الحادي والعشرين.

سوف يركز الجزء الأول من المجلد الحالي بؤرة الاهتمام على أصقاع العالم التي شهدت هذه الثورة قبل غيرها في أوربا وأميركا الشمالية، حيث ظهرت أولى الديمقراطيات الليبرالية. وسيحاول الإجابة عن سؤالين: لماذا تتميز بعض البلدان

مثـل المانيا في أوائل القرن الحادي والعشرين بـإدارات الدولة الحديثة والنظيفة (من آفة الفسـاد) نسـبياً، بينما تظل بلدان أخـرى، مثل اليونان وإيطاليـا، غارقة في وحل السياسـة الزبائنية والمستويات المرتفعة من الفساد المستشري؟ ولماذا تمكنت بريطانيا والولايـات المتحـدة من إصـلاح القطاع العام، عـلى الرغم من اختراق المحسـوبية والمحابـاة لجوانبـه كلها في القرن التاسـع عشر، وتحويله إلى بيروقراطيـة أكثر حداثة واعتماداً على أسس الجدارة والأهلية؟

من منظور الديمقراطية، تبدو الإجابة محبطة من بعض الجوانب كما سنرى. إذ إن البيروقراطيات المعاصرة الأكثر حداثة هي تلك التي أقامتها الدول الاسـتبدادية في مسـعاها لتحقيق الأمن القومي. يصح ذلك، كـما رأينا في المجلد الأول، على الصين القديمة؛ كما ينطبق على النموذج البارز للحكم البيروقراطي الحديث: بروسيا (التي سـتوحد المانيـا فيـما بعد)، حيث أجـبرت على التعويـض عن الموقع الجيو-سـياسي الضعيـف بإنشـاء إدارة كفوءة للدولـة. من جهة أخرى، وجدت البلـدان التي تبنت الديمقراطية مبكراً، قبل ترسـيخ إدارات حديثة، أنها تطور قطاعاً عاماً زبائنياً. أول بلـد يعاني هذا المصير هو الولايات المتحدة، التي كانت أول من منح حق التصويت لجميـع الذكـور البيـض في عشرينيـات القرن التاسـع عـشر. يصح ذلـك أيضاً على اليونان وإيطاليا، حيث لم تؤسـس أي منهما -لأسـباب مختلفـة- دولة قوية وحديثة قبل فتح باب التصويت.

لذلك كله، يصبح الترتيب التسلسـلي بالغ الأهمية. واجهت البلدان التي سبقت فيهـا الديمقراطية بنـاء الدولة الحديثة، مشـكلات أكبر في إقامة الحكم الرشـيد من تلـك التي ورثـت الدولة الحديثة من عهود الاسـتبداد. صحيح أن بنـاء الدولة بعد مقـدم الديمقراطية ممكن، لكن إنجازه يتطلب غالباً حشـد أطراف اجتماعية جديدة وقيـادة سياسـية قوية. تلك هي قصة الولايات المتحدة، حيـث قهر الزبائنية ائتلاف ضـم مصالح تجارية تـضررت جـراء الإدارة العامة الهزيلة، ومزارعـين عارضوا في الغرب مصالح السـكك الحديدية الفاسدة، ومصلحين مدينيين خرجوا من طبقات وسطى ومهنية.

هنالـك نقطة توتـر محتملة أخرى بين الدول القوية والقـادرة والديمقراطية. إذ يجـب أن يسـتند بناء الدولـة إلى دعامة بناء الأمـة، أي إيجاد هويات وطنية مشـتركة تخـدم وظيفة بؤرة الولاء التي تطغـى على الارتباطات الأخرى بالعائلة أو القبيلة أو المنطقة أو الجماعة الإثنية. في بعض الأحيان، ينبعث بناء الأمة من القواعد الشـعبية، إلا أنه قد ينتج أيضاً عن سياسة القوة -عن عنف رهيب في الحقيقة، وذلك مع ضم جماعـات مختلفـة، أو طردهـا، أو دمجها، أو نقلهـا، أو «تطهيرها عرقيـاً». ومثلما هي الحال في الإدارة العامة الحديثة، كثيراً ما تتشكل الهوية الوطنية القوية بأشد الأساليب فاعلية في ظل ظروف الاستبداد. بينما تواجه المجتمعات الديمقراطية التي تفتقر إلى هويـة وطنية قوية صعوبات جمـة في كثير من الأحيان عند الاتفاق على سردية وطنية تلم الشـمل. وفي الواقع، تسـتفيد ديمقراطيات ليبرالية معاصرة ومسالمة عديدة من العهود الطويلة من العنف والحكم الاسـتبدادي في الأجيال السابقة (التي ارتاحت بنسـيانها). ولحسن الحظ، لا يعد العنف السـبيل الوحيد للوحدة الوطنية؛ إذ يمكن تعديل الهويات لتلائم حقائق سياسة القوة، أو تأسيسها على أفكار توسعية استيعابية مثل الديمقراطية نفسـها التي تقلص إلى الحد الأقصى اسـتبعاد الأقليات وعزلها عن المجتمع الوطني.

يتناول الجزء الثاني من الكتاب أيضاً ظهور، أو عدم ظهور، الدول الحديثة، لكن في سياق العالم اللاغربي الذي استعمرت القوى الأوروبية أغلب مناطقه واجتاحتها. وبينـما طورت المجتمعات في أميركا اللاتينية، والشرق الأوسـط، وآسـيا، وإفريقيا، أشـكالاً محلية من التنظيم الاجتماعي والسياسي، واجهت فجأة نظاماً مختلفاً اختلافاً جذريـاً منذ لحظة الاتصـال الأولى مع الغرب. في كثير من الحـالات، قهرت القوى الاسـتعمارية هذه المجتمعات، أو أخضعتها، أو اسـتعبدتها، وقضت على الشـعوب الأصلية بالحرب أو المرض، ثم وطنت الأجانب في أراضيها. لكن حين لم تكن القوة المادية هـي القضية، قـوض نظام الحكم الـذي قدمه الأوروبيون شرعية المؤسسـات التقليديـة ووضـع مجتمعـات عديـدة في «الأعـراف»: لا هـي احتفظـت بأصالتهـا

التقليدية ولا نجحت في الغربنة. لذلك كله، ليس من الممكن في العالم اللاغربي الحديث عن تطور مؤسسي دون الإشارة إلى مؤسسات أجنبية أو مستوردة.

هنالك عدد من النظريات التي تناولت على مدى السنوات الأسباب الكامنة وراء اختلاف تطور المؤسسات باختلاف أصقاع العالم. فقد أكد بعض المنظرين أنها محددة بالشروط والظروف المادية للجغرافيا والمناخ. بينما قدم الاقتصاديون الحجة على أن الصناعات الاستخراجية مثل التعدين، أو الزراعة الاستوائية الملائمة للمزارع الكبيرة بسبب اقتصاديات الحجم الكبير، شجعت الاستخدام الاستغلالي للعمل بنظام السخرة. وقيل إن هذه الأنماط الاقتصادية للإنتاج أدت إلى انتشار الأنظمة السياسية الاستبدادية. بالمقابل، نزعت المناطق التي هيمن عليها النمط العائلي في الزراعة إلى دعم الديمقراطية السياسية عبر توزيع الثروة بصورة أكثر عدالة على السكان. وما إن تتشكل المؤسسة حتى «تغلق» وتثابر على وضعها على الرغم من التغيرات التي تجعل الظروف الجغرافية والمناخية الأصلية أقل أهمية وتأثيراً.

لكن الجغرافيا تظل عاملاً واحداً من عوامل عديدة تقرر النتائج السياسية. إذ إن السياسات التي اتخذتها القوى الاستعمارية، والمدة التي استمرت فيها هيمنتها، وأنواع الموارد التي استثمرتها في المستعمرات، أفرزت كلها تبعات وعواقب مهمة للمؤسسات ما بعد الكولونيالية. وكل تعميم حول المناخ والجغرافيا يواجه استثناءات مهمة: كان يجب على دولة كوستاريكا الصغيرة في أميركا اللاتينية أن تصبح جمهورية موز استوائية، لكنها اليوم ديمقراطية تديرها حكومة رشيدة وتتمتع بصناعات تصديرية مزدهرة وقطاع اقتصادي-سياحي حيوي ونشط. بالمقابل، حظيت الأرجنتين بأرض ومناخ يجعلانها أشبه بأميركا الشمالية، ومع ذلك انتهى بها المطاف بلداً نامياً يفتقد الاستقرار وخضع بالتناوب للديكتاتورية العسكرية، والحكومة الشعبوية الفاشلة، وشهد تقلبات حادة في الأداء الاقتصادي.

في نهاية المطاف، تبهم الحتمية الجغرافية الطرق العديدة التي استخدمها الناس في البلدان المستعمرة لممارسة تأثيرهم؛ فقد لعبوا أدواراً حاسمة الأهمية في تشكيل مؤسساتهم على الرغم من الهيمنة الخارجية. وأكثر البلدان اللاغربية نجاحاً اليوم هي التي امتلكت أكثر المؤسسات المحلية تطوراً في المرحلة السابقة على اتصالها بالغرب.

يمكن رؤية الأسباب المعقدة وراء اختلاف السبل التطورية بأوضح صورة في التغاير بين البلدان الأفريقية جنوب الصحراء وبلدان شرق آسيا، أسوأ/ وأفضل مناطق العالم أداءً على صعيد التنمية الاقتصادية في نصف القرن الماضي. إذ لم تطور بلدان جنوب الصحراء الأفريقية قط مؤسسات محلية قوية على مستوى الدولة قبل اتصالها بالغرب. وحين بدأت القوى الاستعمارية الأوربية «التزاحم على إفريقيا» في أواخر القرن التاسع عشر، اكتشفت بسرعة أن مستعمراتها الجديدة لا تكاد تعوض تكلفة إدارتها. ورداً على ذلك، تبنت بريطانيا سياسة الحكم غير المباشر، التي بررت استثمار الحد الأدنى من جانبها في إقامة مؤسسات الدولة. ومن ثم، اقتصر الميراث الاستعماري الرهيب واقعياً على الامتناع عن الإعمار والتحضير بدلاً من البناء والتعمير، على خطايا السهو لا العمد إذا جاز التعبير. وخلافاً لمناطق الاستثمار السياسي الأكبر مثل الهند وسنغافورة، لم تورث القوى الاستعمارية مؤسسات قوية، ولاسيما «استبدادية» قادرة على اختراق السكان والسيطرة عليهم. بل شهدت المجتمعات التي تتصف بتراث الدولة الضعيف تقوض أركان مؤسساتها الراسخة لتترك من دون مؤسسات حديثة كافية تحل محلها. ولا ريب في أن الكارثة الاقتصادية التي حلت بالمنطقة في الجيل اللاحق على الاستقلال كانت هي النتيجة والعاقبة.

يتغاير ذلك كله تغايراً حاداً مع شرق آسيا. ومثلما رأينا، ابتكرت الصين الدولة الحديثة ولديها أقدم تراث في العالم للبيروقراطية المركزة. كما نقلت هذا التراث إلى بلدان الجوار: اليابان وكوريا وفيتنام. لقد سمح تراث الدولة المؤثر لليابان بالنجاة من الاستعمار الغربي كله. في الصين، انهارت الدولة وانقطع التراث تماماً في أثناء الثورات، والحروب، والاحتلال الأجنبي في القرن العشرين. لكن أعاد الحزب

الشيوعي بناءه على شكل أكثر حداثة منذ عام 1978. في مجتمعات شرق آسيا، شكلت المؤسسات العامة الفعالة أساس النجاح الاقتصادي. فقد شيدت الدول الآسيوية على بيروقراطيات تكنوقراطية حسنة التدريب والإعداد، منحت ما يكفي من الاستقلال الذاتي لتوجيه التنمية الاقتصادية، مع تجنب أشكال الفساد المستشري والسلوك النهاب التي ميزت الحكومات في الأجزاء الأخرى من العالم.

تتموضع أميركا اللاتينية على مكان ما بين هذين الحدين المتطرفين. وعلى الرغم من وجود إمبراطوريات كبرى قبل وصول كولمبوس، لم تطور المنطقة قط مؤسسات قوية على مستوى الدولة من النوع الذي وجد في شرق آسيا. دمرت البنى السياسية القائمة بالغزو والمرض، واستبدلت بمجتمعات المستوطنين الذين جلبوا معهم المؤسسات الاستبدادية والميركانتيلية المهيمنة آنذاك في إسبانيا والبرتغال. لقد سهل المناخ والجغرافيا تنامي الزراعة الاستغلالية والصناعة الاستخراجية. وبينما خضعت غالبية أجزاء أوربا لحكم استبدادي مشابه عند هذه المرحلة، وسمت تراتبية أميركا اللاتينية بالعرق والإثنية أيضاً. وثبت أن هذه التقاليد التراتبية على قدر كبير من الثبات والديمومة، حتى في بلد مثل الأرجنتين، التي كان من المفترض أن يسهل مناخها، وجغرافيتها، وتكوينها الإثني مساواة على الطراز الذي ساد في أميركا الشمالية.

ومن ثم، تأثر التنوع الواسع في النتائج التطورية المعاصرة بين إفريقيا جنوب الصحراء، وأميركا اللاتينية، وشرق آسيا، تأثراً شديداً بطبيعة مؤسسات الدولة المحلية قبل اتصالها بالغرب. فقد تمكنت تلك البلدان التي امتلكت مؤسسات قوية سابقاً من إعادة تأسيسها لاحقاً بعد حقبة من الاضطراب والفوضى، بينما استمر غيرها في مواجهة الصعاب. كما مارست القوى الاستعمارية تأثيراً هائلاً عبر نقل مؤسساتها، ولاسيما حين أمكن جلب أعداد كبيرة من المستوطنين. ولذلك فإن الأجزاء الأقل تطوراً من العالم اليوم هي تلك التي افتقدت مؤسسات الدولة المحلية القوية أو المؤسسات المنقولة والمستندة إلى المستوطنين.

بينما يتناول الجزءان الأول والثاني من هذا الكتاب تطور الدولة، يتصدى الجزء الثالث لمؤسسة تقييدية -المحاسبة الديمقراطية. هذا الجزء أقصر من الآخرين، ولا يعود السبب إلى اعتقادي أن الديمقراطية أقل أهمية من الجوانب الأخرى من التطور السياسي. فهو يعبر عن حقيقة أن معظم الاهتمام والانتباه قد تركز في أثناء الجيل السابق على الديمقراطية، والانتقال الديمقراطي، والانهيارات الديمقراطية، وجودة الديمقراطية. وشهدت الموجة الثالثة من الديمقراطية التي بدأت في أوائل سبعينيات القرن الماضي عدد الديمقراطيات الانتخابية في شتى أنحاء العالم يقفز من 35 إلى 120 بحلول عام 2013، ولذلك من المفهوم تماماً أن قدراً كبيراً من الانتباه البحثي والأكاديمي قد كرس لهذه الظاهرة. ويمكن للقراء المهتمين بالاطلاع على التطورات الأخيرة العودة إلى عديد من الكتب المرجعية الممتازة التي ألفت عن الموضوع[7].

سوف يعاين الجزء الثالث بدقة «الموجة الأولى»، أي حقبة التوسع الديمقراطي الذي حدث أساساً في أوربا بعد الثورتين الأميركية والفرنسية، بدلاً من التركيز على الموجة الثالثة. لم يوجد في أوربا بلد مؤهل ليكون حتى ديمقراطية انتخابية زمن انعقاد مؤتمر فيينا الذي أنهى الحروب النابليونية عام 1815. بعد ذلك، شهدت بلدان القارة كلها فعلياً اندلاع ثورات عارمة عام 1848، شابهت ثورات الربيع العربي عام 2011. توضح التجربة الأوربية حجم المصاعب التي تعترض الطريق إلى الديمقراطية الحقيقية. فبعد مرور أقل من سنة على ارتفاع المد الثوري، أعيد النظام الاستبدادي القديم في كل مكان فعلياً. ولم يمنح حق الانتخاب إلا تدريجياً على مدى العقود اللاحقة؛ وحتى في بريطانيا، موطن أقدم التقاليد البرلمانية، كان على الذكور البالغين من عامة الشعب انتظار عام 1929 للحصول على حق التصويت.

يعتمد انتشار الديمقراطية على شرعية فكرة الديمقراطية. إذ اعتقد معظم المثقفين وأصحاب النوايا الحسنة في القرن التاسع عشر أن «الجماهير» لا تملك القدرة على ممارسة مسؤولية حق الانتخاب. ومن ثم ارتبط نهوض الديمقراطية بانتشار الآراء والأفكار المتعلقة بالمساواة بين البشر.

لكن الأفكار لا توجد في فراغ. نحن نعيش في عالم من الديمقراطية المعولمة والمتوسعة جراء التغييرات العميقة التي أطلقتها الثورة الصناعية. فقد أشعلت شرارة نمو اقتصادي متفجر غير تغييراً جذرياً طبيعة المجتمعات عبر حشد طبقات جديدة من الناس -البورجوازية أو الطبقة الوسطى، والطبقة العمالية الصناعية الجديدة. وحين أصبحت جماعات واعية بذاتها لها مصالح مشتركة، بدأت تتنظم سياسياً وتطالب بالحق في المشاركة في النظام السياسي. في العادة، كان توسيع الحق في الانتخاب مسألة تتعلق بالتحشيد على مستوى القاعدة الشعبية لهذه الطبقات الصاعدة حديثاً، ما أدى إلى العنف في كثير من الحالات. لكن في حالات أخرى، كانت جماعات النخب القديمة هي التي بادرت إلى تشجيع الحقوق الديمقراطية بوصفها وسيلة لتحسين حظوظها السياسية النسبية. ولذلك تباين توقيت انتشار الديمقراطية في مختلف البلدان اعتماداً على المواقع النسبية المتغيرة للطبقة الوسطى، وطبقة العمال، والنخب من ملاك الأراضي، والفلاحين. وحين شيد النظام الزراعي القديم على ركيزة كبار ملاك الأراضي المعتمدين على العمل بنظام السخرة، أصبح الانتقال السلمي إلى الديمقراطية صعباً بوجه خاص. لكن في جميع الحالات الأخرى تقريباً مثل نهوض جماعات الطبقة الوسطى ونموها عاملاً حاسم الأهمية في انتشار الديمقراطية. أصبحت الديمقراطية في البلدان المتطورة آمنة ومستقرة عندما أنتج التصنيع مجتمعات الطبقة الوسطى، أي مجتمعات اعتبرت فيها أغلبية مهمة من السكان أنها تنتمي إلى الطبقة الوسطى.

وبعيداً عن النمو الاقتصادي، سهلت العولمة نفسها الانتقال إلى الديمقراطية في شتى أنحاء العالم، حيث أدى تقليص الحواجز إلى انتقال الأفكار والسلع والاستثمارات والناس عبر الحدود الدولية. وغدا من الممكن للمؤسسات التي احتاجت إلى قرون للارتقاء في منطقة من العالم أن تستورد أو تكيف وتعدل لتلائم الشروط المحلية في منطقة أخرى مختلفة كلياً. ما يشير إلى أن ارتقاء المؤسسات قد تسارع بمرور الزمن، ومن المرجح أن يستمر على هذه الوتيرة.

يختتم الجزء الثالث بنظرة إلى المستقبل. فإذا كانت الطبقة الوسطى العريضة مهمة في الحقيقة لبقاء الديمقراطية، فما هو مضمون اختفاء وظائف الطبقة الوسطى ومقتضياته نتيجة التقدم التقاني والعولمة؟

سوف يتناول الجزء الرابع والأخير من الكتاب قضية الانحطاط السياسي. إذ تعد جميع الأنظمة السياسية عرضة للانحطاط والفساد بمرور الزمن. ولا يضمن بقاءها إلى الأبد «ترسخ» حقيقة أن المؤسسات الديمقراطية الليبرالية الحديثة تتلقى الدعم من اقتصاد السوق. التصلب المؤسسي وإعادة الميراثية، القوتان اللتان تسهمان في الانحطاط في الحالات المفصلة في المجلد الأول، حاضران في الديمقراطيات المعاصرة.

في الحقيقة، تتبدى العمليتان كلتاهما بوضوح في الولايات المتحدة اليوم. إذ يتخذ التصلب المؤسسي شكل سلسلة من القواعد التي تؤدي إلى نتائج شاع الإقرار بأنها سيئة، ومع ذلك اعتبرت غير قابلة للإصلاح جوهرياً. تشمل هذه المجمع الانتخابي، ونظام الانتخابات الأولية، ومختلف قواعد مجلس الشيوخ وأنظمته، ونظام تمويل الحملات الانتخابية، والميراث الكامل لقرن من تفويضات الكونغرس التي تنتج مجتمعة حكومة متمددة تفشل مع ذلك في أداء عديد من الوظائف الأساسية، بينما يفتقر أداؤها في غيرها إلى الكفاءة والفاعلية. ومثلما أؤكد في الجزء الرابع، فإن كثيراً من مصادر هذا الاختلال الوظيفي نتاج جانبي لنظام الضوابط والتوازنات الأميركي نفسه، الذي ينزع إلى إنتاج تشريعات سيئة الإعداد (بدءاً من الميزانيات)، وتبادل الصلاحيات بأسلوب هزيل التصميم بين الكونغرس والسلطة التنفيذية. فضلاً عن ذلك كله، فإن التقليد التراثي الأميركي العميق للقانون يزود المحاكم بالقدرة على إقحام نفسها في عملية صنع السياسة أو الإدارة الروتينية بطريقة ليس لها سوى نظائر قليلة في الديمقراطيات المتطورة الأخرى. وسيكون من المتاح نظرياً العثور على حل لكثير من هذه المشكلات، لكن معظم الحلول المتوافرة لا توضع على الطاولة لأنها تقع خارج نطاق التجربة الأميركية.

تتمظهر الآلية الثانية للانحطاط السياسي -إعادة الميراثية- في استيلاء جماعات الضغط والمصالح المنظمة تنظيماً جيداً على أجزاء كبيرة من الحكومة الأميركية وأسرها. في الواقع، ألغيت على الأغلب مشكلة الزبائنية (ما عرف باسم نظام المحسوبية) التي شاعت في القرن التاسع عشر، حيث يتلقى الأفراد منافع ومكاسب مقابل أصواتهم، نتيجة للإصلاحات التي أجريت في أثناء الحقبة التقدمية. لكنها استبدلت اليوم بنظام قانوني لتبادل الهدايا، حيث يستجيب السياسيون لجماعات الضغط والمصالح المنظمة التي لا تمثل في مجموعها عامة الشعب ككل. وعلى مدى الجيلين السابقين، زاد تركيز الثروة في الولايات المتحدة، وتمكنت القوة الاقتصادية من شراء النفوذ والتأثير في السياسة. لقد أوجد نظام الضوابط والتوازنات الأميركي كثيراً من نقاط الوصول والإتاحة لجماعات الضغط والمصالح القوية التي تصبح أقل بروزاً في النظام البرلماني الأوربي الطراز. وعلى الرغم من انتشار إدراك بأن النظام ككل فاسد ويفتقد الشرعية باطراد، لا توجد أجندة مباشرة لإصلاحه ضمن ضوابط النظام القائم ومحدداته.

السؤال المطروح للمستقبل هو: هل تعد هذه المشكلات من السمات المميزة للديمقراطيات الليبرالية ككل، أم أنها خاصة تتفرد بها الولايات المتحدة؟

يجب أن أشير منذ البداية إلى عدة موضوعات وعناوين لن يسعى الكتاب الحالي إلى التصدي لها. إذ لم يكن القصد منه تقديم تاريخ شامل للقرنين الماضيين. وعلى كل من يسعى إلى معرفة أسباب الحربين العالميتين أو الحرب الباردة، أو الثورتين البلشفية والصينية، أو المحرقة (الهولوكوست)، أو معيار الذهب الدولي، أو تأسيس الأمم المتحدة، أن يبحث عنها في كتاب آخر. لقد اخترت بدلاً منها بعض العناوين والموضوعات المحددة التي تقع ضمن الحقل الواسع للتطور السياسي وأشعر أنها لم تنل ما يكفي من التوكيد أو تعرضت لسوء الفهم نسبياً.

يركز هذا الكتاب على ارتقاء المؤسسات السياسية ضمن المجتمعات الفردية، لا المؤسسات الدولية. ومن الواضح أن الدرجة الحالية من العولمة والاعتماد المتبادل

بين الدول تعني أن الدول القومية تراجعت عن المستوى السابق في احتكار توفير الخدمات العامة (إذا كانت توفرها أصلاً). اليوم، هنالك عدد ضخم من الهيئات الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والشركات متعددة الجنسية، والشبكات غير الرسمية توفر الخدمات المرتبطة تقليدياً بالحكومات. وبالنسبة لكثير من المراقبين، تشير كلمة «حكومة» إلى خدمات شبيهة بالحكومية توفرها فعلياً أي هيئة باستثناء الحكومة التقليدية[8]. من الواضح إلى حد معقول أيضاً أن البنية القائمة من المؤسسات الدولية غير كافية لتوفير مستويات مرضية من التعاون حول القضايا مختلفة ومتباينة: من تجارة المخدرات، إلى التنظيم المالي، إلى التغير المناخي. صحيح أن هذه كلها موضوعات مهمة تستحق البحث، لكنني لا أناقشها بإسهاب في هذه الكتاب[9].

يتجه الكتاب صوب الماضي -ويحاول تفسير كيف انبثقت المؤسسات الموجودة وكيف ارتقت بمرور الزمن. ومع أنه يشير إلى عدد من المشكلات التي واجهت الأنظمة السياسية الحديثة تحت عنوان الانحطاط السياسي، إلا أنه يتجنب تقديم أي توصيات تبالغ في تحديد الحلول الملائمة. لقد قضيت جزءاً كبيراً من حياتي في عالم السياسة العامة الذي يسعى إلى العثور على حلول محددة جداً لمشكلات السياسة، لكن أهداف هذا الكتاب تقع على مستوى تحليلي يشير إلى مصادرها النسقية وأسبابها الشمولية الأعمق. في الحقيقة، ربما لا توجد حلول سياسية ناجعة على نحو خاص لبعض المشكلات التي نواجهها اليوم. وعلى الخط نفسه، لا أضيع وقتاً في التأمل بمستقبل الأنواع المختلفة من المؤسسات السياسية التي خضعت للدراسة والبحث هنا. بل أركز بؤرة الاهتمام على سؤال كيف وصلنا إلى الحاضر.

ثلاث مؤسسات

أعتقد أن النظام السياسي القائم على توازن بين الدولة والقانون والمحاسبة يعد ضرورة عملية وأخلاقية للمجتمعات كافة. إذ تحتاج إلى دول يمكن أن تولد قوة كافية للدفاع عنها خارجياً وداخلياً، وتطبيق القوانين المتفق عليها. تحتاج المجتمعات

كلها إلى تنظيم ممارسة السلطة عبر القانون، للتأكد من أنه مطبق بصورة لا شخصية على المواطنين كلهم، ولا توجد استثناءات للقلة المحظوظة. وعلى الحكومات أن تكون مستجيبة لا لمطالب النخب، واحتياجات أولئك الذين يديرون شؤون الحكم فحسب؛ بل يجب أن تخدم مصالح المجتمع الأوسع. ثمة حاجة إلى آليات سلمية لحل النزاعات المحتومة التي تنبثق في المجتمعات التعددية.

أعتقد أن تطور هذه المجموعات الثلاث من المؤسسات يغدو مطلباً شمولياً للمجتمعات البشرية كافة بمرور الزمن. فهي لا تمثل مجرد خيارات ثقافية مفضلة للمجتمعات الغربية أو أي جماعة ثقافية معينة. وبغض النظر عن النتائج، لا يوجد بديل لدولة حديثة لاشخصانية بوصفها ضامنة للنظام والأمن، وموفرة للمنافع العامة الضرورية. أما حكم القانون فهو عامل حاسم الأهمية للتطور الاقتصادي؛ ومن دون حقوق واضحة للملكية وتنفيذ العقود، يصعب على الشركات التحرر من إسار الدوائر الضيقة القائمة على الثقة. فضلاً عن ذلك كله، يرتبط إقرار القانون بكرامة الأفراد بوصفهم من البشر، ومن ثم يتمتعون بقيمة أصيلة، بمدى توكيده على حقوقهم التي لا يمكن نكرانها أو التصرف بها. أخيراً، تعد المشاركة الديمقراطية أكثر من مجرد كابح مفيد يقيد الحكومة التعسفية أو الفاسدة أو المستبدة. إن الحرية السياسية غاية في حد ذاتها، وبعد أساسي من أبعاد الحرية التي تستكمل حياة الفرد وتثريها.

لا يمكن القول إن الديمقراطية الليبرالية التي تجمع هذه المؤسسات معاً شمولية وصالحة للبشر كلهم، لأن مثل هذه المنظومات لم توجد إلا في أثناء القرنين الماضيين من تاريخهم الذي يمتد عشرات الآلاف من السنين. لكن التطور عملية مترابطة تنتج ارتقاء عاماً وخاصاً أيضاً -أي التقاء المؤسسات عبر مجتمعات متباينة ثقافياً بمرور الزمن.

إذا وجد موضوع واحد مضمر في العديد من فصول هذا الكتاب فهو الإشارة إلى العجز السياسي في شتى أرجاء العالم، لا في الدول بل في الدول الحديثة القادرة،

واللاشخصانية، والمنظمة تنظيماً جيداً، والمستقلة ذاتياً. ليست المشكلات العديدة التي تعانيها البلدان النامية سوى منتجات جانبية لحقيقة أنها ضعيفة وتفتقد الكفاءة والفاعلية. صحيح أن دولاً عديدة تبدو قوية من ناحية السلطة الاستبدادية، مثل كبت الصحفيين، أو قمع السياسيين المعارضين، أو قهر الجماعات الإثنية المنافسة، حسب وصف عالم الاجتماع مايكل مان، لكنها عاجزة من حيث المقدرة على ممارسة ما يدعوه سلطة البنية التحتية، أي القدرة على وضع القوانين وتطبيقها بطريقة شرعية، أو إيتاء المنافع العمومية الضرورية مثل الأمان، والصحة، والتعليم[15]. الإخفاقات العديدة المنسوبة إلى الديمقراطية هي في الحقيقة إخفاقات إدارة الدولة العاجزة عن الوفاء بوعودها التي قطعها السياسيون المنتخبون حديثاً بطريقة ديمقراطية للناخبين الذين يريدون حكومة رشيدة فضلاً عن حقوقهم السياسية.

لكن الدول الضعيفة ليست حكراً على البلدان النامية الفقيرة. إذ لم تطور اليونان أو إيطاليا إدارات بيروقراطية على مستوى مرتفع من الكفاءة والفاعلية؛ وبقي كل منهما غائصاً في وحل الزبائنية والفساد السافر. لقد أسهمت هذه المشكلات إسهاماً مباشراً في المحن والكوارث الناجمة عن أزمة اليورو الراهنة. من جانبها، كانت الولايات المتحدة واحدة من أواخر البلدان المتقدمة التي تتبنى إدارة حديثة للدولة، بعد أن عرفت في القرن التاسع عشر بأنها «دولة المحاكم والأحزاب» حيث لعبت البيروقراطية دوراً هامشياً جداً. وعلى الرغم من النمو الهائل للدولة الإدارية في القرن العشرين، ما تزال السمات المميزة باقية في جوانب عديدة: المحاكم والأحزاب مستمرة في لعب أدوار أكبر من حجمها في السياسة الأميركية، أدوار تؤديها بيروقراطيات مهنية ومحترفة في البلدان الأخرى. ولا ريب في أن كثيراً من حالات العجز وانعدام الكفاءة في الأداء الحكومي الأميركي تنبع من هذا المصدر.

لم ينهمك كثير من الباحثين في التفكير بالدول والاستخدام الفعال لسلطة الدولة على مدى الجيل السابق خصوصاً. فقد ركزت تجربة القرن العشرين، بتاريخه الحاشد بالأنظمة الشمولية (التوتاليتارية) المجنونة، من روسيا الستالينية إلى ألمانيا الهتلرية إلى الصين الماوية، انتباه معظم العالم على سوء استخدام سلطة الدولة المتغطرسة.

وهو تركيز يمكن تفهمه طبعاً. ولا ينطبق ذلك على دولة أكثر من الولايات المتحدة، بتاريخها الطويل من عدم الثقة بالحكومة. وتعمقت هذه المشاعر منذ ثمانينيات القرن الماضي مع توكيد رونالد ريغان على أن «الحكومة ليست الحل لمشكلتنا، بل هي المشكلة».

يجب عدم تفسير التوكيد على الدول المتميزة بالكفاءة والفاعلية بوصفه تفضيلاً من جانبي للحكومة السلطوية المستبدة، أو تعاطفاً خاصاً مع أنظمة كتلك الحاكمة في سنغافورة أو الصين، التي حققت نتائج اقتصادية معجزة على ما يبدو في غياب الديمقراطية. أعتقد أن النظام الشرعي الذي يؤدي وظيفته على أفضل وجه يحتاج إلى تحقيق توازن بين قوة الحكومة والمؤسسات التي تقيد الدولة وتكبح جماحها. يمكن للأمور أن تفقد توازنها في كلا الاتجاهين، حيث تمنع الضوابط والكوابح غير الكافية التي تقيد سلطة الدولة من جهة، أو سلطة الاعتراض المفرطة التي تمارسها الفئات الاجتماعية المختلفة من جهة ثانية، تمنع أي نوع من العمل الجماعي. فضلاً عن أن قلة قليلة من البلدان تستطيع أن تقرر التحول إلى سنغافورة؛ ولا معنى لاستبدال ديمقراطية هزيلة الإدارة بأوتوقراطية مشابهة في انعدام الكفاءة.

كما يجب عدم تأويل توكيد هذا الكتاب على الحاجة إلى الدول الكفؤة باعتباره تفضيلاً لدولة الرفاه والرعاية الاجتماعية الضخمة، أو «الحكومة الكبيرة» كما تدرك في الخطاب السياسي الأميركي. أعتقد أن جميع الديمقراطيات المتقدمة فعلياً تواجه تحديات هائلة على المدى البعيد من التزامات الإنفاق غير المستدامة التي قدمت في السنوات السابقة، ولا بد أن تتصاعد جراء تزايد شيخوخة السكان وانخفاض نسبة المواليد. الأهم من حجم الحكومة هو مستوى جودة أدائها. ولا توجد بالضرورة علاقة بين الحكومة الكبيرة والنتائج الاقتصادية الهزيلة، مثلما يمكن أن نرى على الفور عبر مقارنة دول الرفاه والرعاية الاجتماعية الكبيرة في اسكندنافيا، وحكومات الحد الأدنى من الرعاية الاجتماعية في إفريقيا جنوب الصحراء. لكن تظهر علاقة قوية بين جودة الحكومة والنتائج الاقتصادية والاجتماعية الجيدة. إضافة إلى أن الدولة المتوسعة، التي تعد كفؤة وفعالة وشرعية، سوف تجد من الأسهل تقليص

حجـم مداهـا مقارنة بتلك العاجزة التي تعاني قيوداً مفرطة، أو لا تسـتطيع ممارسـة سلطة فعلية.

لـن يقدم هذا الكتاب أي إجابات مباشرة، وإن فعل فلن تكون سـهلة بالتأكيد، على السـؤال المتعلق بكيفية تحسـين جودة الحكومة. لقد كتبت عن هذا الموضوع في سـياقات أخرى. لكن يتعذر البدء بفهم كيف تتحول الحكومات الرديئة إلى رشـيدة من دون فهم الأصول التاريخية للنوعين كليهما.

2

أبعاد التطور

كيف نجعل التطور السياسي جزءاً من الصورة الأوسع للتطور؛ الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والأيديولوجية للتطور؛ كيف تغير العالم بعد عام 1800؛ لماذا تحتاج نظرية هنتنغتون إلى تعديل، لكنها تظل بالغة الأهمية في فهم حوادث مثل الربيع العربي

ليس التطور السياسي -ارتقاء الدولة، وحكم القانون، والمحاسبة الديمقراطية- سوى جانب واحد من الظاهرة الأوسع للتطور الاجتماعي-الاقتصادي البشري. يجب فهم التغيرات في المؤسسات السياسية في سياق النمو الاقتصادي، والتحشيد الاجتماعي، وقوة الأفكار المتعلقة بالعدالة والشرعية. لقد تغير التفاعل بين هذه الأبعاد المختلفة للتطور تغيراً جذرياً في العصر اللاحق على الثورتين الأميركية والفرنسية.

يمكن تعريف التطور الاقتصادي بأنه مجرد زيادات مستدامة في ناتج الفرد بمرور الزمن. هنالك حجج عديدة يقدمها الاقتصاديون وسواهم حول هذه الطريقة وهل تعد كافية لقياس مستويات السعادة البشرية، لأن حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي تركز بؤرة الاهتمام على المال وحده، لا على الصحة، أو الفرصة، أو النزاهة، أو التوزيع، وكثير من الجوانب الأخرى للازدهار البشري. أريد أن أضع هذه الحجج جانباً في الوقت الحالي؛ إذ تحظى حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بميزة الدقة وحسن التحديد نسبياً، فقد بذل جهد كبير في محاولة قياسها.

يتعلق المكون المهم الثاني للتطور -التحشيد الاجتماعي- بنهوض فئات اجتماعية جديدة بمرور الزمن والتغيرات في طبيعة العلاقات بين هذه الفئات وداخلها. يستلزم التحشيد الاجتماعي أن تصبح أجزاء مختلفة من المجتمع واعية بذاتها بوصفها جماعات من الأفراد تتقاسم مصالح أو هويات مشتركة، وتنظيمها للفعل الجمعي. في أوائل القرن التاسع عشر، كانت أكثر مناطق العالم تقدماً على الصعيد الاقتصادي، أوربا والصين، ما تزال مجتمعات زراعية على العموم حيث أقامت الأغلبية الساحقة من السكان في قرى صغيرة وعاشت على زراعة المحاصيل الغذائية. وبحلول نهاية القرن، شهدت أوربا نقلة هائلة مع هجرة الفلاحين من الأرياف، وتوسع المدن، وتشكل طبقة عاملة صناعية[1]. وصف المنظر الألماني الاجتماعي فرديناند تونيز ذلك بوصفه انتقالاً من "القرية الصغيرة" إلى "المدينة الكبيرة" (Gemeinschaft to Gesellschaft)[2]. بينما ابتكر منظرون آخرون في القرن التاسع عشر تقسيمات جديدة لوصف التحول من شكل من المجتمع إلى آخر، مثل التمييز الذي أقامه ماكس فيبر بين السلطة التقليدية الكاريزماتية والقانونية/ العقلانية، والمعارضة التي وضعها إميل دوركهايم بين التضامن الميكانيكي والعضوي، والانتقال الذي أشار إليه هنري مين من المكانة إلى العقد[3].

سعت كل واحدة من هذه الخطط إلى تفسير الانتقال من المجتمع المحلي (القرية الصغيرة) -حيث الهويات ثابتة والقرى مترابطة (يعرف فيها السكان بعضهم بعضاً)- إلى المجتمع الواسع، حيث المدينة الكبيرة بتنوعها الحاشد وسكانها الأغراب. حدث هذا الانتقال في بلدان شرق آسيا التي تأخرت عن ركب التطور في النصف الثاني من القرن العشرين وما تزال العملية تجري على قدم وساق اليوم في جنوب آسيا، والشرق الأوسط، وإفريقيا جنوب الصحراء.

أوجدت عملية التصنيع والنمو الاقتصادي باستمرار فئات اجتماعية جديدة، مثل العمال، والطلاب، والمهنيين، والمديرين، وغيرهم. في المدينة الكبيرة وسكانها المجهولين يصبح الناس أكثر حراكاً، ويعيشون في مجتمعات أكثر تنوعاً وتعددية، وتكون هوياتهم أكثر سيولة حيث لم تعد تحددها عادات القرية أو القبيلة أو الأسرة.

أدت هـذه العلاقات الاجتماعية الجديدة، كما سنرى، إلى ظهور أشـكال جديدة من الهويـة، مثـل القوميـة، أو صيغ جديدة مـن الارتبـاط الديني الشـمولي. لقد وضع التحشيد الاجتماعي ركيزة التغيرات في المؤسسات السياسية.

وإضافـة إلى النمو الاقتصادي والتحشـيد الاجتماعي، حدث ارتقاء في الأفكار المتعلقـة بالشرعيـة، التي تمثل إدراكاً مشـتركاً واسـع النطـاق بأن بعـض الترتيبات الاجتماعيـة عادلة. تتطور الأفكار المتصلة بالشرعية بمرور الزمن. ويعد هذا التطور في بعـض الأحيان منتجاً جانبياً للتغيرات في الاقتصاد أو المجتمع، لكن ثمة مراحل ومفاصـل حاسـمة عديدة تعمل فيها على شـكل محركات مسـتقلة للأبعاد الأخرى للتطور.

وهكـذا، حـين دعـت الوصية على العـرش الفرنسي مـاري دي ميديتشي جمعية الطبقـات الثلاث إلى الانعقاد عـام 1614 للمطالبة بضرائب جديدة، ثبت أنها هيئة ضعيفـة ومذعنة وعاجزة عن منع صعود الملكية الاسـتبدادية. لكن حين دعيت إلى الانعقـاد مرة أخرى عـام 1789، كانت الظروف الفكرية في فرنسـا مختلفة اختلافاً هائـلاً، مع ازدهار عصر الأنوار وانتشـار أفكار حقوق الإنسـان. ومـن نافل القول إن هـذا الانتقـال كان من الأسـباب التي جعلـت الاجتماع الثاني لجمعيـة الطبقات الثلاث يمهد السـبيل إلى الثورة الفرنسـية. على نحو مشـابه، حدث تغير حاسـم في تفكير اللاعبين السياسـيين الإنكليز في أثناء القرن السـابع عـشر: في البداية، تحدثوا عـن الدفـاع عن حقوق الإنكليز، أي الحقوق الإقطاعيـة الموروثة من عصور مغرقة في القـدم؛ بعـد مئة عام، وتحت تأثير كتاب من أمثـال هوبز ولوك، طالبوا بحقوقهم الطبيعيـة بوصفهـم من البشر. أحـدث هذا فارقاً ضخماً في نوع النظام الذي سينشـأ هناك، وفي أميركا الشمالية.

قـد يقول مـؤرخ يميل إلى المنهج الماركسي إن تبني هذه الأفكار الجديدة المتعلقة بالحقوق الشـمولية عـبر عن صعود البورجوازية في فرنسـا وإنكلـترا كلتيهما، وإنها شـكلت بنية فوقية أخفت المصلحة الاقتصادية. قال ماركس نفسه إن الدين «أفيون

الشعوب». لكن البورجوازية كانت تستطيع تقديم حجة لمصلحتها على أساس الامتيازات الخاصة للنظام الإقطاعي القديم، بدلاً من مبدأ فتح الباب أمام المساواة الشاملة بين البشر. وحقيقة أنها اختارت تبرير نفسها بهذه التعابير تعني تأثرها بأفكار أخرى: الشمولية المسيحية، والمبادئ الارتقائية للعلم الطبيعي الحديث، على التوالي. فضلاً عن ذلك كله، ربما نتساءل ماذا سيكون شكل تاريخ القرن العشرين من دون ماركس. هنالك بالطبع كثير من المفكرين الاشتراكيين الذين أتوا قبله وبعده، وعبروا عن مصالح الطبقة العاملة الناشئة. لكن لم يستطع أحد تحليل ظروف التصنيع المبكر بهذا الذكاء اللماح، ليربطها بالنظرية الهيغلية الأوسع للتاريخ، ويفسر بتعابير تدعي «علميتها» ضرورة النصر النهائي للبروليتاريا. انبثقت من كتابات ماركس آيديولوجية علمانية جديدة أصبحت، بين أيدي زعماء مثل لينين وماو، بديلاً للدين، ونجحت في حشد ملايين الناس وتغيير مسار التاريخ مادياً.

نستطيع جمع المكونات الثلاثة للتطور السياسي مع النمو الاقتصادي، والتحشيد الاجتماعي، والأفكار/ الشرعية في الشكل 1.

وبينما يمكن تغيير كل واحد من الأبعاد الستة للتطور بصورة مستقلة، ترتبط كلها معاً عبر تعددية من الطرق أيضاً. وسوف يتألف نموذج التطور السياسي من نظرية فسرت هذه الروابط السببية. نستطيع اقتفاء عدد من الروابط الأكثر أهمية عبر إيجاز تسلسل الحوادث التي جرت في أعقاب التصنيع في إنكلترا، والولايات المتحدة، وغيرهما من البلدان السباقة إلى التحديث.

الشكل 1: أبعاد التطور

نمو اقتصادي

تحشيد اجتماعي

أفكار / شرعية

تطور سياسي

الدولة

حكم القانون

ديمقراطية

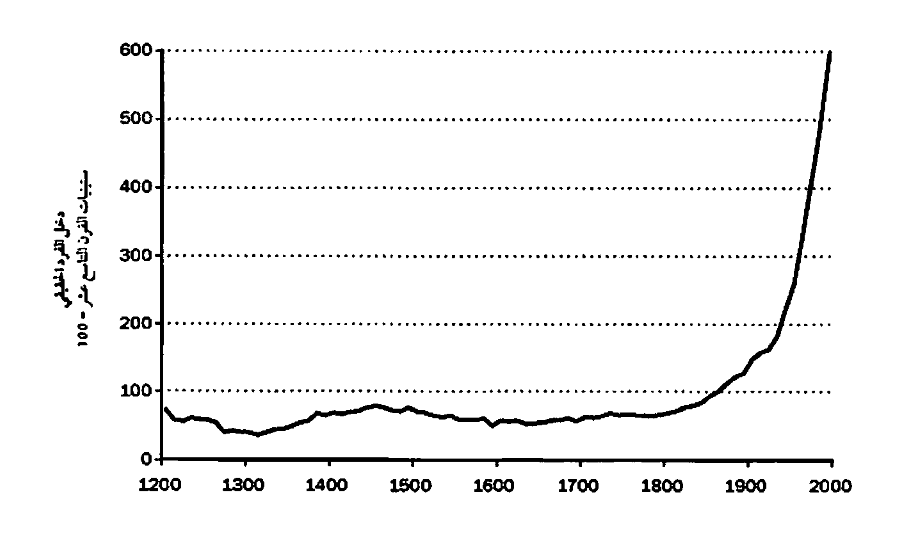
كيف تغير العالم بعد عام 1800

تسارع النمو الاقتصادي تسارعاً كبيراً في بداية القرن التاسع عشر مع إقلاع الثورة الصناعية. قبل تلك اللحظة (التي تتصل بالعصر التاريخي المشمول في المجلد الأول)، عاش معظم العالم تحت ظروف وصفها الكاتب الإنكليزي توماس مالثوس، حيث رسم كتابه مقال في مبدأ السكان (1798) صورة قاتمة ومتشائمة يفوق فيها النمو السكاني الموارد الاقتصادية على المدى البعيد. يظهر الشكل2 دخل الفرد المقدر في حقبة تمتد ثمانمئة سنة في إنكلترا، منطلق الثورة الصناعية. يعبر المنحنى الذي يشبه عصا الهوكي، والانتقال المفاجئ إلى معدل مرتفع من النمو، عن حقيقة أن العصر الأخير شهد زيادات سنوية مستمرة في الإنتاجية تجاوزت إلى حد بعيد معدل النمو السكاني. صحيح أننا قد نفكر بأن هذه الحقبة المباركة من النمو السريع ربما تجتاحها يوماً ما زيادة سكانية هائلة وحدود مطلقة للموارد المتاحة، لكننا ما نزال لحسن الحظ نعيش في عالم ما بعد مالثوسي.

ما الذي سبب هذه الاندفاع المفاجئ في النمو الاقتصادي؟ سبقت الثورة الصناعية ثورة تجارية بدأت في القرن السادس عشر وسعت إلى حد بعيد حجم

التجـارة داخل أوربـا وعبر الأطلسي. حثت هذا التوسـع بدوره جملـة من العوامل السياسـية والمؤسسـية: ترسـيخ حقوق ملكية آمنـة، نهوض الدول الحديثـة، ابتكار القيـد المـزدوج في مسـك الدفاتر والشركـة الحديثة، تقانات جديـدة في الاتصالات والنقـل. وبدورها، اسـتندت الثورة الصناعيـة إلى تطبيق نظامي ومتناسـق للمنهج العلمي ودمجه في البنية المؤسسـية للجامعات ومؤسسـات البحث، ثم أمكن عندئذ ترجمته إلى ابتكارات تقانية[4].

الشكل2: دخل الفرد الحقيقي في إنكلترا: 1200-2000



المصدر:

Gregory Clark, *A Farewell to Alms*

أثـر الانتقـال المفاجئ إلى مسـتوى أعلى مـن النمو تأثـيراً هائـلاً في المجتمع عبر توسـيع تقسـيم العمل. حمل الفصل الثالث من كتاب آدم سميث ثروة الأمم عنوان «تقسيم العمل محدود بمدى السوق». استهل سميث الكتاب بوصفه الشهير لمصنع الدبابيـس: بدلاً من حرفي وحيد يقوم بسـحب الدبابيس الفرديـة وقطعها وبردها،

تعطى كل مهمة إلى عامل مختص، ما يؤدي إلى زيادات ضخمة في إنتاجية المصنع. لكن لن يوجد حافز لزيادة الإنتاجية بهذه الطريقة، كما يؤكد سميث، من دون سوق بحجم كاف. قدم سميث الحجة على أن توسيع تقسيم العمل بدوره استحثته تحسينات في النقل والاتصالات زادت من حجم الأسواق. لقد مهدت الثورة التجارية زمن سميث السبيل للثورة الصناعية التي ستتكشف قريباً.

إذن، سوف يغدو تقسيم العمل بؤرة تركيز المفكرين اللاحقين، بدءاً من كارل ماركس وفريدريك إنغلز، اللذين تحدثا في البيان الشيوعي عن الحرفيين الفخورين سابقاً وكيف أصبحوا مجرد تروس ميكانيكية في آلة صناعية ضخمة. وخلافاً لسميث، يرى الاثنان في التخصص وتقسيم العمل شراً مستطيراً يغرب العمال عن كينونتهم الحقيقية. لا بد أن نشعر بمدى اختلاف هذا العالم الحديث عن العالم الزراعي القديم الذي سبقه من الفقرة الآتية التي كتبت عام 1848 عندما بدأت الثورة الصناعية تنتقل إلى مستوى أعلى من السرعة في إنكلترا:

> البورجوازية لا تستطيع البقاء دون أن تثّور باستمرار أدوات الإنتاج، ومن ثم علاقات الإنتاج، ومعها العلاقات المجتمعية كلها. بالمقابل، كان الحفاظ على أنماط الإنتاج القديمة، دون تبديل، الشرط الأول لبقاء الطبقات الصناعية السالفة كلها. يتميز عصر البورجوازية عما سبقه من عصور بهذا التثوير المتواصل في الإنتاج، والتزعزع الدائم في الأوضاع المجتمعية، والقلق وعدم اليقين والاهتياج دوماً وأبداً. فالعلاقات الجامدة الصدئة مع ما يستتبعها من تصورات وأفكار قديمة موقرة، تتفكك كلها، وكل جديد ينشأ يهرم قبل أن يصلب عوده، والتقسيم الفئوي القائم يتبدد هباء، وكل ما هو مقدس يدنس، والناس يجبرون في النهاية على التفرس في وضعهم المعيشي، وفي علاقاتهم المتبادلة بأعين بصيرة.

يعتقد «وادي السيليكون» أنه ابتكر «اختراعاً تخريبياً»، لكن معدل التغير الاجتماعي عبر أوربا وأميركا كان في الحقيقة أعلى زمن ماركس منه في أوائل القرن الحادي والعشرين.

يؤدي التحشيد الاجتماعي إلى تغيير سياسي عبر إيجاد جماعات جديدة تطالب بالمشاركة في النظام السياسي. في عصر التصنيع، بدأ العمال في شتى أرجاء أوربا وأميركا التوحد معاً ضمن نقابات عمالية والمطالبة بزيادة الأجور، إضافة إلى ظروف عمل أفضل حالاً وأكثر أماناً. وهيجوا المشاعر للحصول على حق التعبير علناً، والتنظم، والتصويت. كما أخذ العمال أيضاً يؤيدون أحزاباً سياسية جديدة بدأت بدورها تفوز في الانتخابات تحت أسماء مثل حزب العمال البريطاني، والحزب الديمقراطي الاجتماعي الألماني. بينما شرعوا في الانضمام إلى أحزاب شيوعية سرية في البلدان التي لم تشهد انتخابات، مثل روسيا.

عزز انتشار تقانات الاتصالات والنقل تغييراً مهماً آخر حدث في هذا العصر: ظهور شكل مبكر من العولمة سمح للأفكار باختراق الحدود السياسية بطرائق غير مسبوقة. لقد جرى تطور المؤسسات السياسية قبل عام 1800 على الأغلب ضمن سياق المجتمعات المفردة، حتى وإن كان بعضها كبيراً. على سبيل المثال، لم يحدث تقديم الصين للبيروقراطية المستندة إلى الجدارة والأهلية في القرن الثالث قبل الميلاد أي تأثير فعلي في العالمين اليوناني والروماني المعاصرين. وصحيح أن بناة الدولة العربية تطلعوا إلى النموذجين الفارسي والبيزنطي المجاورين، لكنهم لم يسعوا إلى جلب المؤسسات الإقطاعية من أوربا المعاصرة، فضلاً عن تلك الموجودة في الهند أو الصين.

ظهرت بدايات نظام عالمي جديد وضع المغول أسسه الأولية، بعد أن نقلوا التجارة والأمراض من الصين إلى أوربا والشرق الأوسط، تبعهم العرب الذين وسعوا شبكاتهم من أوربا إلى جنوب شرق آسيا. ثم جاء دور الأوربيين الذين فتحوا التجارة مع الأميركيتين وجنوب وشرق آسيا. وعلى كل من يعتقد أن العولمة

سـمة فريدة وخاصة بأوائل القرن الحـادي والعشرين قراءة الفقرة الآتية من «البيان الشـيوعي»: «.. حاجة البورجوازية إلى سـوق متوسـع دائماً لمنتجاتها.. تسـوقها إلى أرجـاء الكـرة الأرضيـة كلهـا.. والبورجوازية باسـتغلالها السـوق العالمي، طبعت الإنتاج والاسـتهلاك في جميع البلـدان بطابع كوزموبوليتـاني.. فالصناعات القومية الهرمـة دمـرت.. لتحـل محلها صناعـات جديدة.. صناعـات لم تعد تسـتعمل المواد الأوليـة المحلية، بل المواد الأولية من أقصى المناطق؛ صناعات لا تسـتهلك منتجاتها في البلد نفسه فحسب، بل في جميع أنحاء العالم أيضاً».

مـا يصـح عـلى السـلع ينطبـق عـلى الأفـكار المتعلقـة بالمؤسسـات السياسـية والاقتصادية: إذا بدا أن طريقة أو فكرة ما نجحت في جزء من العالم، تنسـخ بسرعة في آخر. على سـبيل المثال، انتشرت أفكار آدم سـميث عن قوة الأسـواق على أوسع نطـاق في أوربـا ووصلـت إلى أمـيركا اللاتينيـة حيـث خفـف المصلحون الإسـبان البوربـون القيـود الميركانتيلية السـابقة على التجارة. على الطـرف الآخر من الطيف الآيديولوجي، كانت الماركسـية منذ البداية آيديولوجية كوزموبوليتانية واعية بذاتها تبناها ثوريون من غير الأوربيين من الصين إلى فيتنام إلى كوبا.

اختلفـت الظـروف التي حدث فيها التطور السـياسي بعد عـام 1800 اختلافاً بيناً عن تلك التي سـادت في العصور السـابقة (انظر المجلد الأول). استحث النمو الاقتصادي المستمر بسرعة أشكالاً جديدة من التحشيد الاجتماعي، وأدى إلى ظهور لاعبـين جدد طالبوا بالمشـاركة في النظام السـياسي. في الوقت ذاتـه، أمكن للأفكار الانتشار والانتقال من مجتمع إلى آخر بسرعة المطبعة، ثم البرقية، والهاتف، والمذياع، والإنترنـت في نهاية المطاف. أصبح النظام السـياسي تحت هـذه الظروف على درجة كبـيرة من الإشـكالية، لأن المؤسسـات التـي طـورت لإدارة المجتمعـات الزراعية أصـلاً قادت الآن مجتمعات صناعية. بقيت الروابط بين التغيير التقني والاقتصادي والمؤسسـات السياسـية حاضرة، مـع تعزيز وسـائل التواصل الاجتماعي لأشـكال جديدة من التحشيد في العالم العربي، والصين، وغيرهما.

كل الأمور الجيدة لا تسير بالضرورة معاً

بريطانيا هي أولى البلدان في التصنيع، وغدت برأي كثير من المنظرين الاجتماعيين، بدءاً من كارل ماركس، نموذج التحديث بحد ذاته. في بريطانيا، انطلق مسار سببي من النمو الاقتصادي، إلى التحشيد الاجتماعي، إلى تغييرات في القيمة، إلى مطالب بالمشاركة السياسية، إلى الديمقراطية الليبرالية في نهاية المطاف. ثم عبرت النظرية الاجتماعية الأوربية الأطلسي في أوائل القرن العشرين، وتخندقت في الأوساط الأكاديمية الأميركية تحت عنوان نظرية التحديث. في الواقع، تؤكد هذه الأخيرة أن الأمور الجيدة كلها تسير معاً في نهاية المطاف. كان التحديث ظاهرة مفردة مترابطة الأبعاد يحدث فيها التغيير بشكل متزامن في الإطارات الستة معاً في الشكل 1 [5]. بكلمات أخرى، يستطيع الكل بلوغ الدانمرك بسرعة وسهولة. ظهرت نظرية التحديث في اللحظة التاريخية التي كانت فيها مستعمرات أوربا تنال استقلالها، وكان من المتوقع أن تنسخ التسلسل التطوري الأوربي.

نقض كتاب صمويل هنتنغتون **النظام السياسي في مجتمعات متغيرة** (1968) هذه النظرية. فقد انتقد بحدة الرأي القائل إن الأمور الجيدة كلها تتجمع بالضرورة معاً. وقدم الحجة على أن التطور الاقتصادي أنتج التحشيد الاجتماعي، وحين تجاوز معدل التحشيد الاجتماعي طاقة المؤسسات القائمة على استيعاب المطالب الجديدة بالمشاركة، انهار النظام السياسي. أشار هنتنغتون إلى «الفجوة» التي ظهرت بين توقعات السكان الذين حشدوا حديثاً وقدرة حكومتهم على استيعاب مشاركتهم في السياسة، أو استعدادها لذلك. وأكد أن المجتمعات التقليدية الفقيرة، والمجتمعات المحدّثة كلياً كانت مستقرة؛ أما حالة عدم الاستقرار فقد ميزت المجتمعات المحدّثة التي فشلت فيها المكونات المختلفة للتحديث في تحقيق التقدم بطريقة متناسقة[6].

في السنوات التي زادت على الأربعين مذ كتب هنتنغتون مؤلفه، ظهر عدد هائل من الأبحاث والدراسات التي تناولت النزاع والعنف في البلدان النامية لباحثين من أمثال جيمز فيرون، وديفيد لايتين، وبول كوليير[7]. وفي ضوء هذه

الأعمال، يجب تعديل نظرية هنتنغتون وتنقيحها بطرائق عديدة. فقد أصاب حين أكد أن عدم الاستقرار عبر عن غياب المؤسسات، وهذا صحيح بالتعريف تقريباً، لأن المؤسسات هي قواعد ناظمة للسلوك. لكن حالات عدم الاستقرار والعنف التي لاحظها في الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي لم تكن بالضرورة نتيجة تحديث زعزع أركان مجتمعات تقليدية مستقرة لولاه. واعتقاده باستقرار هذه المجتمعات وهم مضلل: معظم البلدان النامية كانت جزءاً من إمبراطوريات استعمارية قبل العصر الذي كتب فيه، حيث فرضت السلطة من الخارج. بينما لا تتوافر لدينا سوى قلة قليلة من المعطيات والبيانات الموثوقة، كمية أو غيرها، عن المستويات العامة للنزاع في إفريقيا جنوب الصحراء على سبيل المثال قبل وصول المستعمرين. وكثير من البلدان الجديدة في العالم الثالث النامي التي ظهرت في هذه الحقبة، مثل نيجيريا والكونغو البلجيكي/ زائير، لم يكن لها وجود بوصفها كيانات سياسية مستقلة من قبل، ومن ثم ليست لديها مؤسسات تقليدية تذكر على الصعيد الوطني. ولذلك، ليس من المفاجئ أن تسقط في خضم النزاعات بعيد الاستقلال. وسوف تعاني البلدان ذات المؤسسات الضعيفة، أو الغائبة كلياً، عدم الاستقرار بغض النظر هل سارت على طريق التحديث أم لا.

تعارض التحليلات الأحدث لأسباب النزاع توكيد هنتنغتون على أن حالة عدم الاستقرار أصابت أساساً بلداناً انتهجت التحديث في مرحلة ما بين الفقر والتطور. وهي تظهر في الحقيقة أن النزاع يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالفقر، وكثيراً ما كان سبباً/ ونتيجة للفقر في آن[8]. ويشير جميع الباحثين تقريباً الذين درسوا بأسلوب منهجي ظاهرة النزاع إلى الحكومات الضعيفة والمؤسسات الهزيلة بوصفها سبباً جوهرياً للنزاع والفقر كليهما. ومن ثم، حشرت دول فاشلة أو هشة عديدة في عقدة مستعصية حيث تخفق المؤسسات الهزيلة في السيطرة على العنف، المنتج للفقر، الذي يفاقم ضعف قدرة الحكومة على الحكم. صحيح أن كثيرين اعتقدوا أن الإثنية هي سبب النزاع عندما راقبوا البلقان وجنوب آسيا وإفريقيا وغيرها من المناطق في أعقاب الحرب الباردة، لكن وليام إيسترلي يثبت أن جميع الروابط بين التنوع الإثني

والنـزاع تختفي، عنـد أخذ قوة المؤسسـات بالاعتبار. على نحو مشـابه، يظهر جيمز فـيرون وديفيـد لايتين أن المسـتويات المرتفعة من التنوع الإثنـي أو الديني لا يرجح أن تسـبب النزاع عند أخذ مسـتوى دخل الفرد بالحسبان. فعلى الرغم من كل شيء، قسـمت سـويسرا إلى ثلاث مجموعات لغوية ومع ذلك بقيت مسـتقرة منذ منتصف القرن التاسع عشر جراء مؤسساتها القوية[9].

لا يـؤدي التحديث والنمو الاقتصادي بالضرورة إلى تصاعد مسـتويات العنف وعدم الاستقرار؛ في الحقيقة، تمكنت بعض المجتمعات من استيعاب المطالب بمزيد من المشاركة عبر تطوير مؤسساتها السياسية. هذا ما حدث في كوريا الجنوبية وتايوان في الحقبـة اللاحقة على الحـرب العالمية الثانيـة. فقد أشرفت عـلى التحديث السريع في الحالتـين كلتيهما حكومات اسـتبدادية قمعيـة. لكن هذه الحكومات اسـتطاعت إرضاء التطلعات الشـعبية وتلبيـة توقعاتها المتعلقة بالوظائـف والنمو الاقتصادي، ثـم اسـتيعاب المطالب بمزيد مـن الديمقراطيـة في نهاية المطاف. وعلى غـرار كوريا الجنوبيـة وتايـوان في المرحلة المبكـرة، تمكنت جمهوريـة الصين الشـعبية من الحفاظ على مسـتويات مرتفعة من الاسـتقرار السـياسي الإجمالي دون أن تفتـح نظامها أمام المشاركة السياسية الرسـمية، وذلك عبر قدرتها غالباً على توفير الاستقرار، والنمو، والوظائف لمواطنيها.

شـهدت السنوات التي مرت منذ نشر كتاب النظام السياسي في مجتمعات متغيرة تطوراً اقتصادياً جذرياً وظهور ما دعاه هنتنغتون نفسه «الموجة الثالثة» من التحولات الديمقراطيـة. فقد تضاعف الناتج الاقتصادي العالمـي أربع مرات تقريباً بين عامي 1970 و2008، حيث قفز من 16 إلى 61 تريليون دولار أمريكي[10]، وفي الوقت نفسـه زاد عدد الديمقراطيات الانتخابية في شـتى أنحاء العالم من نحو 40 إلى 120 تقريباً[11]. وبينما رافقت بعض هذه التحولات، ومنها تلك التي حدثت في البرتغال ورومانيا والبلقان وإندونيسيا، أعمال عنف واسعة، جرى التحول الهائل في السياسة العالمية على العموم بطريقة سلمية مشهودة.

لكن ثمة مناطق من العالم في الحقيقة شكلت فيها فجوة هنتنغتون بين التحشيد الاجتماعي المتزايد والتطور المؤسسي المتعاظم محركاً رئيسا لعدم الاستقرار. وبينما خبر الشرق الأوسط عدداً كبيراً من الانقلابات والثورات والنزاعات الأهلية في الخمسينيات والستينيات وأوائل السبعينيات من القرن العشرين، شهدت العقود اللاحقة ظهور أنظمة سلطوية مستبدة على درجة عالية من الاستقرار في شتى أنحاء العالم العربي. فقد خضعت تونس ومصر وسورية وليبيا لحكام ديكتاتوريين لم يسمحوا للمعارضة السياسية بممارسة نشاطها، وسيطروا سيطرة صارمة على المجتمع المدني. كانت البلدان العربية في الشرق الأوسط في الواقع الجزء من العالم الذي لم يشارك في الموجة الثالثة من التحولات الديمقراطية[12].

تغير ذلك كله تغيراً دراميا في أوائل عام 2011 مع انهيار نظام بن علي في تونس، وسقوط حسني مبارك في مصر، والحرب الأهلية في ليبيا ومقتل معمر القذافي، إضافة إلى حالة خطرة من عدم الاستقرار السياسي اجتاحت البحرين، واليمن، وسورية. استحث ما سمي بالربيع العربي عدد من العوامل، منها ظهور طبقات وسطى كبيرة في مصر وتونس. تظهر مؤشرات التنمية البشرية التي تنظمها الأمم المتحدة، وتتألف من مقاييس مركبة للصحة والتعليم والدخل، زيادة بنسبة 28 في المئة في مصر، و30 في المئة في تونس في الفترة الممتدة بين عامي 1990 و2010[13]. هنالك أيضاً زيادة مهمة في أعداد خريجي الجامعات، ولاسيما في تونس[14]. قادت الطبقات الوسطى الجديدة، التي حشدتها محطات البث الفضائي (الجزيرة) ووسائل التواصل الاجتماعي (فيسبوك وتويتر)، الانتفاضة ضد ديكتاتورية كل من بن علي ومبارك، حتى وإن خرجت التطورات اللاحقة عن نطاق سيطرة هذه الفئات الاجتماعية[15].

ما شهده العالم العربي بكلمات أخرى حادث «هنتنغتوني» إذا جاز التعبير: تحت سطح حكومات استبدادية محصنة على ما يبدو، كان التغير الاجتماعي يجري على قدم وساق، ونفس لاعبون احتشدوا حديثاً عن خيباتهم وإحباطاتهم من أنظمة حاكمة لم تفعل شيئاً لدمجهم في المؤسسات الجديدة. ولا ريب في أن الاستقرار المستقبلي لتلك

المنطقة سوف يعتمد كلياً على المؤسسات السياسية وهل تستطيع توجيه المشاركة إلى قنوات سلمية. يعني هذا في دلالته نمو الأحزاب السياسية، وفتح وسائل الإعلام أمام مناقشة واسعة للموضوعات والعناوين السياسية، وقبول القواعد الدستورية لتنظيم النزاع السياسي.

على الرغم من ذلك كله، تبدو رؤية هنتنغتون الأساسية بأن التحديث ليس عملية متسقة ومحتومة، صحيحة وصادقة. إذ تجري الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للتطور على مسارات مختلفة ووفق برامج متباينة، ولا يوجد سبب يدعو للتفكير بأنها ستعمل بالضرورة جنباً إلى جنب. يتبع التطور السياسي على وجه الخصوص منطقه الخاص بغض النظر عن النمو الاقتصادي. ومن ثم يعتمد التحديث الناجح على تطور متواز للمؤسسات السياسية إلى جانب النمو الاقتصادي، والتغيير الاجتماعي، والأفكار؛ ولا يعد تلازمه المحتوم مع الأبعاد الأخرى للتطور قضية مسلماً بها. في الحقيقة، كثيراً ما تكون المؤسسات السياسية القوية ضرورية لدفع النمو الاقتصادي قدماً في المقام الأول. وغيابها تحديداً هو الذي يحاصر الدول الفاشلة أو الهشة في حلقة مفرغة من النزاع والعنف والفقر.

المؤسسة الأولى والأهم التي تفتقدها الدول الهشة أو الفاشلة هي حكومة قادرة وكفؤة إدارياً. وقبل تقييد سلطة الدولة بالقانون أو الديمقراطية، يجب أن توجد أولاً. وهذا يعني في المقام الأول تأسيس سلطة تنفيذية ممركزة وبيروقراطية.

3

البيروقراطية

لماذا تعد دراسة الدولة دراسة للبيروقراطية؛ المساعي المبذولة حديثاً لقياس جودة الحكومة؛ تفاوت في جودة الأداء الحكومي بتفاوت البلدان والحاجة إلى فهم تاريخي لهذه النتائج

تكمن المشكلة المركزية للسياسة المعاصرة، برأي كثير من الناس في شتى أنحاء العالم، في كيفية تقييد الحكومات القوية أو المتغطرسة، أو الغاشمة في الحقيقة. ويسعى مجتمع حقوق الإنسان إلى استخدام القانون آليةً لحماية الأفراد الضعفاء من تعسف الدول - لا مجرد الأنظمة السلطوية الباغية فحسب، بل الديمقراطيات الليبرالية التي تُستحث أحياناً على «لي» القواعد والأنظمة وتطويعها بهدف مطاردة الإرهابيين أو مواجهة التهديدات الأخرى. أمل الناشطون المؤيدون للديمقراطية، كهؤلاء الذين قادوا ثورتي الزهور والبرتقال في جورجيا وأوكرانيا، إضافة إلى المحتجين التونسيين والمصريين عند انطلاقة الربيع العربي، باستخدام الانتخابات الديمقراطية لإخضاع الحكام للمحاسبة والمساءلة أمام شعوبهم. المواطنون في الولايات المتحدة في حالة متواصلة من التيقظ والانتباه خوفاً من إساءة الحكومة لاستخدام سلطتها، فعلياً أو افتراضياً، بدءاً من المتطلبات البيئية المفرطة والمرهقة، مروراً بالقيود المفروضة على الأسلحة، وانتهاء بمراقبة وكالة الأمن القومي للشؤون المحلية ورصد ما يجري داخل البلاد.

ونتيجة لذلك كله، تركز معظم النقاش حول التطور السياسي في السنوات الأخيرة على مؤسسات الضبط والتقييد -حكم القانون والمحاسبة الديمقراطية. لكن قبل تقييد الحكومات، يجب عليها توليد السلطة اللازمة لأداء وظائفها. بكلمات أخرى، يجب أن تكون الدول قادرة على الحكم.

لا يمكن اعتبار وجود الدول القادرة على توفير الخدمات العامة الأساسية قضية مسلماً بها. في الحقيقة يعود جزء من السبب الذي جعل كثيراً من البلدان تعاني الفقر إلى غياب الدول الكفؤة والفاعلة. يتضح ذلك في الدول الفاشلة أو التي تفشل، مثل أفغانستان وهاييتي والصومال، حيث تجتاح الفوضى وانعدام الأمان جميع مظاهر الحياة. لكنه يصدق أيضاً على كثير من المجتمعات المزدهرة التي تتمتع بمستوى معقول من المؤسسات الديمقراطية.

لنأخذ مثلاً حالة الهند، التي بقيت ديمقراطية ناجحة إلى حد لافت منذ إنشائها قبل سبعين سنة. في عام 1996، قدم الناشط والاقتصادي جان دريز «تقريراً عاماً حول التعليم الأساسي» تناول بالدراسة حالة التعليم الأساسي في عدد من الولايات الهندية. من أكثر النتائج التي توصل إليها التقرير صدماً أن نسبة 48 في المئة من المدرسين في المناطق الريفية لا يأتون إلى مدارسهم لممارسة عملهم. سبب ذلك طبعاً موجة عارمة من الغضب، فأطلقت الحكومة الهندية برنامجاً كبيراً عام 2001 لتحسين جودة التعليم الأساسي. ومع أن هذا الجهد الإصلاحي أدى إلى فورة من النشاط في الظاهر، إلا أن دراسة لاحقة أجريت عام 2008 أظهرت أن معدلات غياب المدرسين بقيت على حالها كما كانت بالضبط قبل أكثر من عقد من السنين: 48 في المئة[1].

تألقت الهند في الأداء بين بلدان الأسواق الناشئة بالطبع، حيث راوحت معدلات النمو السنوية بين 7-10 في المئة حتى عام 2010 [2]. لكن إلى جانب المليارديرات من كبار رجال الأعمال وصناعات التقانة المتقدمة، تميزت الهند أيضاً بمستويات صادمة من الفقر والظلم، حيث تشابه بعض أجزاء البلاد أسوأ البلدان

الأفريقيـة جنوب الصحراء. غذت حالة عدم المسـاواة هذه، من بين أخطار أخرى، تمرداً ماوياً في أفقر الولايات. وحقيقة أن التعليم يعاني نقصاً خطيراً ولا يلبي حاجة المواطنين سـوف تشـكل في نهاية المطاف قيداً معيقاً للنمو وذلك مع حركة التصنيع وتطلـع البلاد إلى طبقـة عمالية أفضل تعليماً وتخصصاً. وفيـما يتعلق بتوفير الخدمات الأساسـية، كان أداء الحكومـة ضعيفـاً مقارنـة بالجـار العملاق الصـين، فضلاً عن اليابان وكوريا، بعد انتقالها إلى المراتب الأولى على الصعيد العالمي.

لا تكمن مشـكلة الهند في غياب حكم القانون -في الحقيقة، ربما يؤكد كثير من الهنـود أن القوانـين الموجودة فائضة عـن الحاجة. بينما تعاني المحاكـم تراكم القضايا وبـطء الإجـراءات، وقد يموت المدعـون قبل أن تعـرض دعواهم أمـام المحكمة. ويتجـاوز عدد الدعـاوى المتراكمة أمام المحكمة العليا الهندية سـتين ألفاً. وكثيراً ما تفشـل الحكومة في الاستثمار في البنية التحتية لأن مشروعاتها تعرقل، مثل الولايات المتحدة، بدعاوى قضائية من مختلف الأنواع والأصناف.

ولا تعود مشكلة الهند إلى غياب الديمقراطية. إذ تتمتع وسائل الإعلام بالحرية الكاملـة في انتقـاد الحكومـة عـلى العيـوب في أدائهـا في التعليـم والصحـة وغيرهما مـن مجالات السياسـة العامة، فضـلاً عن تنافس سـياسي حاد على توجيـه اللوم إلى المسـؤولين ومحاسـبتهم على الفشـل. في ميـدان التعليم مثلاً، لا يوجد نزاع سـياسي حول غايات السياسـة العامة وأهدافهـا -الكل متفقون على ضرورة تعليم الأطفال وعـدم غياب المدرسـين عن المدرسـة إذا أرادوا قبض رواتبهم. ومـع ذلك يبدو أن توفير هذه الخدمة العامة الأساسية يتجاوز نطاق قدرة الحكومة الهندية.

الإخفاق هنا هو إخفاق الدولة -ولاسيما البيروقراطيات على المستويات المحلية والوطنية والولاية، التي تتولى مهمة توفير التعليم الأساسي للأطفال في أرياف الهند. إذ لا يتعلق النظام السـياسي بمجرد تقييد سـلطة الحكومات المتعسفة والفاسدة، بل كثـيراً مـا يتصـل بدفع الحكومـات إلى أداء المهـمات المنتظـرة منها فعليـاً، مثل توفير الأمان للمواطن، وحماية حقوق الملكية، وإتاحة التعليم والخدمات الصحية العامة،

وتشييد البنية التحتية الضرورية لجعل القطاع الاقتصادي الخاص يمارس نشاطه. في الحقيقة، تتعرض الديمقراطية نفسها للتهديد في بلدان عديدة لأن الفساد ينخر كيان الدولة أو لأن العجز يمنعها من إنجاز هذه المهمات. بدأ الناس يرغبون سلطة أقوى – ديكتاتوراً أو مخلصاً- تخترق سخف السياسيين وتدفع الدولة إلى أداء وظائفها.

لماذا تعد الحكومات ضرورية

قد يقاطعنا باحث ليبرتاري النزعة (أميركي على الأغلب) بالقول إن المشكلة هنا ليست في الحكومة ذاتها: جميع الحكومات بيروقراطية وعاجزة ومتصلبة وسلبية إلى حد يبعث على اليأس، والحل لا يكمن في محاولة جعلها أفضل أداء بل في التخلص منها لصالح الحلول المرتكزة على القطاع الخاص أو السوق.

هنالك في الحقيقة أسباب أصيلة تجعل الوكالات والهيئات الحكومية أقل كفاءة وفاعلية من مثيلاتها في القطاع الخاص. وكثيراً ما تولت الحكومات مهمات من الأفضل ترك إنجازها له، مثل تشغيل المصانع والشركات، أو تدخلت في عملية صنع القرار فيه بطرائق مدمرة. وسوف تظل الحدود الفاصلة بين العام والخاص على الدوام مسألة خاضعة لإعادة التفاوض في كل مجتمع.

لكن في النهاية، من الضروري وجود قطاع عام، لأن هناك بعض الخدمات والوظائف -أو المنافع العامة حسب تعبير الاقتصاديين- لا يمكن أن توفرها إلا الحكومات. تقنياً، المنفعة العامة هي تلك الخدمة التي لا تمنع استفادة فرد منها استفادة الآخر، ولا يستطيع أحد الاستيلاء عليها لمصلحته الخاصة ومن ثم استنزافها. الأمثلة التقليدية يجسدها الهواء النظيف والدفاع الوطني، حيث ينتمي كل منهما إلى هذه الفئة، نظراً لتعذر تخصيصه لمجموعة معينة من الأفراد داخل المجتمع، واستحالة أن يقلص استخدامه من بعض الأفراد المخزون الإجمالي المتوافر لغيرهم. لا توجد أطراف فاعلة في القطاع الخاص تستحثها بواعث لإنتاج المنافع العامة لأنها لا تستطيع منع أحد من استخدامها والاستفادة منها، ومن ثم لا يمكن

أن تحصل على أي عائد. وهكذا، سوف يعترف حتى أشد الاقتصاديين التزاماً بالسوق الحر دون تردد بأن للحكومات دوراً في توفير المنافع العامة الصافية. تشمل المنافع العامة إلى جانب الهواء النظيف والدفاع، السلامة العامة، والنظام القانوني، وحماية الصحة العمومية.

وإضافة إلى المنافع العامة الصافية، فإن سلعاً عديدة تنتج للاستهلاك الخاص تستلزم ما يدعوه الاقتصاديون الآثار الجانبية، وهي منافع/ أو أضرار يتحملها طرف ثالث، مثل الفائدة الذي يجنيها رب العمل حين يدفع الموظف تكاليف تعليمه، أو التلوث الذي يصيب مياه الشرب من مخلفات أحد المصانع. في حالات أخرى، قد تشمل الصفقات الاقتصادية معلومات غير متناظرة، كأن يعرف بائع السيارات المستعملة العيوب التي يجهلها المشتري، أو تعلم الشركة المنتجة للأدوية بالدراسات السريرية التي تظهر عدم فاعلية منتجاتها أو حتى أضرارها، دون أن تتوافر للمرضى المحتملين. لعبت الحكومات تقليدياً دوراً في تنظيم الآثار الجانبية والمعلومات اللامتناظرة. في حالة التعليم والبنية التحتية الأساسية كالطرقات والموانئ والمياه، غدت الآثار الجانبية الإيجابية المرتبطة بها عظيمة إلى حد أن الحكومات وفرت تقليدياً مستوى أساسياً للمواطنين مجاناً أو بأسعار مدعمة. لكن في مثل هذه الحالات، كثيراً ما يكون مدى ضرورة الدعم أو التنظيم الحكومي محلاً للنقاش والجدال، لأن تدخل الدولة المفرط يمكن أن يحرف إشارات السوق أو يخنق نشاط القطاع الخاص برمته.

وفضلاً عن توفير المنافع العامة وتنظيم الآثار الجانبية، تنخرط الحكومات في عملية التنظيم الاجتماعي بدرجات متفاوتة. ثمة أشكال عديدة لذلك. إذ تريد الحكومات أن يتميز مواطنوها بالاستقامة، والتزام القانون، والتعليم والمعرفة، والشعور الوطني. وربما تشجع على امتلاك البيوت، وتأسيس الشركات الصغيرة، والمساواة بين الجنسين، وممارسة التمارين الرياضية، أو تحظر التدخين، والمخدرات، والعصابات، والإجهاض. وينتهي المطاف بحكومات عديدة، حتى تلك الملتزمة

آيديولوجياً بالأسواق الحرة، وهي تؤدي المهمات التي تعتقد أنها ستشجع الاستثمار والنمو الاقتصادي إلى جانب توفير المنافع العامة الضرورية.

أخيراً، للحكومات دور تلعبه في السيطرة على النخب والمشاركة إلى حد معين في إعادة التوزيع. إعادة التوزيع وظيفة أساسية في النظم الاجتماعية كلها: تتعلق غالبية النظم الاجتماعية ما قبل الحديثة، كما لاحظ كارل بولاني، بقدرة زعيم أو «رجل كبير» في جماعة على إعادة توزيع المنافع على أتباعه، وهي ممارسة أكثر شيوعاً في التاريخ من تبادل السلع[3]. ومثلما رأينا في الكتاب الأول، اعتبر عديد من الحكومات المبكرة، من ملوك إنكلترا بعد فتح النورمانديين، إلى العثمانيين، إلى الأباطرة الصينيين، أن وظيفتها هي حماية المواطنين العاديين من جشع النخب الأوليغارشية النهابة. ولم تفعل ذلك على الأرجح نتيجة شعور بالنزاهة والعدالة، وبالتأكيد ليس لأنها آمنت بالديمقراطية منهجاً، بل من منطلق مصلحتها الذاتية. فإذا لم تسيطر الدولة على النخب الغنية والقوية في المجتمع، سوف تستولي هذه على النظام السياسي وتستغله لمصلحتها على حساب الكل.

أول الأشكال الأساسية لإعادة التوزيع التي تنخرط فيها الدولة هو تطبيق القانون بالتساوي على الجميع. إذ يمتلك الأغنياء والأقوياء على الدوام طرقاً كفيلة برعاية مصالحهم، وإذا تركت الأمور خاضعة لوسائلهم وأدواتهم سوف ينجحون دوماً في نيل المراد على حساب غير النخب. الدولة وحدها، بسلطتها القضائية والتنفيذية، تستطيع أن تدفع النخب إلى الامتثال للقواعد والأنظمة ذاتها التي يطلب من الجميع اتباعها. في هذا السياق، تعمل الدولة وحكم القانون جنباً إلى جنب لإنتاج نوع من المساواة أمام العدالة، بغض النظر هل تأخذ شكل محكمة ينشئها ملك إنكليزي وتحكم لصالح فلاح ضد سيد إقطاعي في خلاف على أرض مستأجرة، أو حكومة اتحادية تتدخل لحماية تلاميذ المدارس السود من الغوغاء المحليين، أو شرطة تعمل لوقاية مجتمع محلي من عصابة مخدرات.

لكن توجد أشكال اقتصادية أشد وضوحاً وظهوراً لإعادة التوزيع تمارسها الحكومات الحديثة. أكثرها شيوعاً مجمعات التأمين الإلزامي، حيث تجبر الحكومة المجتمع على الإسهام في خطط الضمان، التي تعيد توزيع الدخل من الشباب إلى الشيوخ في حالة الضمان الاجتماعي، ومن الأصحاء إلى المرضى في حالة الضمان الصحي. استنكر كثير من الأميركيين المحافظين «قانون الرعاية ميسورة التكلفة» الذي قدمه الرئيس أوباما عام 2010 بوصفه «اشتراكية»، لكن الحقيقة أن الولايات المتحدة كانت آنذاك الوحيدة بين البلدان الديمقراطية الغنية في العالم التي لا تملك شكلاً من أشكال الضمان الصحي الشامل والإلزامي.

أظهر المنظرون الليبراليون، من جون لوك إلى فريدريك هايك، شكوكهم دوماً بالتوزيع الذي توكل به الحكومة، لأنه يهدد بمكافأة الكسالى والعاجزين على حساب المجدين والمجتهدين. وفي الحقيقة، تجلب برامج إعادة التوزيع كلها ما يدعوه الاقتصاديون «الخطر الأخلاقي»: عبر مكافأة الناس اعتماداً على مستوى دخلهم بدلاً من جهدهم الفردي، تثبط الدولة العزيمة وتحبط دافع العمل. تلك كانت الحالة السائدة طبعاً في البلدان الشيوعية السابقة مثل الاتحاد السوفييتي، حيث «كانت الحكومة تتظاهر بدفع أجورنا ونتظاهر نحن بالعمل».

من ناحية أخرى، من الصعب أخلاقياً تبرير منهج الدولة التي تتبنى الحد الأدنى من سياسة التدخل ولا توفر شبكة أمان من أي نوع لمواطنيها الأقل حظاً. لن ينجح مثل هذا الأسلوب إلا في مجتمع يستوي فيه مجال التنافس إلى حد الكمال، ولا تلعب فيه عوامل مثل النسب أو المنبت أو الصدفة المجردة أي دور في تحديد حظوظ الناس في الحياة، والثروة، والفرص المتاحة. لكن مثل هذا المجتمع لم يوجد قط في الماضي، ولا يوجد اليوم. إذاً، السؤال الحقيقي الذي يواجه معظم الحكومات ليس هل تعيد التوزيع، بل إلى أي مستوى، وكيف تؤدي المهمة بطرائق تقلص الخطر الأخلاقي إلى حدوده القصوى.

تتفاقم مشكلة الامتيازات المتأصلة والموروثة بمرور الزمن في العادة. وتميل النخب إلى مزيد من التخندق لأنها قادرة على استخدام ثروتها، وقوتها، ومكانتها الاجتماعية للوصول إلى الحكم، واستغلال سلطة الدولة لحماية أفرادها وأبنائهم. سوف تستمر هذه العملية إلى أن تنجح عامة الناس من غير النخب في التحشيد السياسي لعكس المسار أو حماية نفسها. في بعض الحالات يتخذ رد الفعل شكل ثورة عنيفة، مثل الثورتين الفرنسية والبلشفية؛ وفي حالات أخرى، يمكن أن يأخذ صيغة سياسات شعبوية لإعادة التوزيع كما حدث في الأرجنتين وفنزويلا في عهدي خوان بيرون وهيوغو تشافيز. في الوضع المثالي، يجب إدارة القيود المفروضة على سلطة النخب عبر التحكم الديمقراطي للدولة، حيث تعبر سياساتها عن إجماع عريض من جانب السكان حول ما يشكل التوزيع العادل للموارد الموجودة بتصرف الدولة. وكما هي الحال في إعادة التوزيع، تكمن البراعة في منع المبالغة في تمثيل النخب من دون معاقبتها على قدرتها على توليد الثروة.

توجد اليوم سلسلة واسعة من الآراء حول المدى المناسب لتدخل الدولة، تراوح بين من يعتقد بضرورة الاكتفاء بتوفير المنافع العامة الأساسية فحسب، وبين من يرى وجوب التدخل بفاعلية لتشكيل طبيعة المجتمع والانخراط في عملية إعادة توزيع جذرية. ومثلما لاحظنا آنفاً، تشارك جميع الديمقراطيات الليبرالية الحديثة في درجة ما من إعادة التوزيع، لكن مدى تدخل الدولة يتفاوت تفاوتاً مهماً بين الديمقراطيات الاجتماعية في اسكندنافيا، والليبرالية الأكثر تقليدية في الولايات المتحدة. يظهر الشكل 3 طيف وظائف الدولة الذي يمكن للحكومات الحديثة الانخراط فيه: من الحد الأدنى إلى الحد الأعلى من التدخل الفعال.

الشكل3: مدى وظائف الدولة

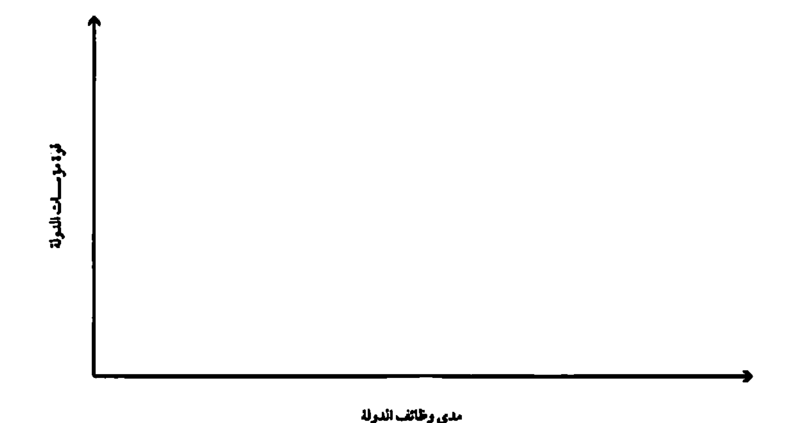
وظائف الحد الأدنى من التدخل
توفير المنافع العامة الصافية
دفاع، قانون، نظام
حقوق الملكية
إدارة الاقتصاد الكلي
الصحة العامة
زيادة المساواة
حماية الفقراء

وظائف الحد الوسط من التدخل
التصدي للمؤثرات الخارجية
تعليم، بيئة
تنظيم الاحتكار
معالجة المعلومات الضعيفة
ضمان، تنظيم مالي
ضمان اجتماعي

وظائف الحد الأعلى من التدخل
سياسة صناعية
إعادة توزيع الثروة

وبينـما يركـز كثير من الحجج السياسـية المعـاصرة على مدى تدخـل الدولة، ثمة سـؤال عـلى القدر ذاته من الأهمية يتصـل بقدرة الدولة. إذ يعتمـد نجاح أي وظيفة من الوظائف، من مكافحة الحرائق، إلى توفير الخدمات الصحية، إلى وضع السياسة الصناعيـة، عـلى نوعية بيروقراطيـة الدولة التي تتولى مسـؤولية أدائهـا. الحكومات مجموعات من المؤسسـات المعقدة؛ ويعتمد نجاحها في الأداء على شـكلها التنظيمي ومواردهـا، البشرية والمادية، الموجودة تحت تصرفهـا. إذاً، عند تقييم الدول هنالك محـوران مهـمان: واحد أفقي يحدد مـدى وظائف الدولة، وآخـر عمودي يحدد قدرة الدولة على أداء وظيفة معينة (انظر الشكل 4).

الشكل 4: مدى وظائف الدولة وقوة مؤسساتها



ثمة عدد من المقاييس التقريبية لتحديد موقع الدولة على المحور الأفقي. والمقياس النمطي الأكثر استعمالاً من الاقتصاديين هو نسبة الناتج المحلي الإجمالي المحصلة عبر الضرائب؛ بالمقابل، يمكن قياس الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي نظراً لأن المبلغ أكبر غالباً من الضرائب ويغطى بالاقتراض. لكن هذه المقاييس ليست كافية تماماً، لأن بعض الوظائف الفعالة، مثل التنظيم والسياسة الصناعية، تمارس تأثيرات قوية في المجتمع دون أن تؤثر بالضرورة في السياسة المالية.

قياس جودة الحكومة

يعد قياس قوة الدولة أو جودة أدائها -أي موقعها على المحور العمودي- عملية أشد تعقيداً بكثير. فقد عرّف ماكس فيبر الدولة الحديثة بمجموعة شهيرة من الإجراءات، يتعلق أهمها بالتنظيم الوظيفي الصارم للمناصب واختيار البيروقراطيين اعتماداً على الجدارة والأهلية والكفاءة التقنية لا الرعاية والمحسوبية[4]. بعض معايير فيبر لا تعتبر بالضرورة شروطاً نقبلها اليوم بوصفها لزومية للأداء الوظيفي الجيد للبيروقراطية، مثل المنصب الذي يشكل مهنة مدى الحياة والحاجة إلى انضباط صارم وتحكم حاسم عبر تراتبية إدارية. لكن فكرة أن البيروقراطيين يجب اختيارهم وفقاً لمؤهلاتهم التقنية وترقيتهم على أساس الجدارة والاستحقاق بدلاً من الصلات الشخصية تحظى بقبول واسع النطاق وترتبط بنتائج الحكومة الإيجابية مثل مستوى الفساد المنخفض والنمو الاقتصادي[5]. وبينما يركز فيبر بؤرة الاهتمام على الشكل البيروقراطي، يقترح الباحث في العلوم السياسية بو روثستاين استخدام «النزاهة» مقياساً لجودة الحكومة، وهي سمة معيارية يؤكد ارتباطها ارتباطاً وثيقاً بالأداء الفعال[6]. بالمقابل، يمكن أيضاً تقييم جودة الحكومة بواسطة مقاييس الاختلال الوظيفي، كالمستويات المدركة من الفساد الحكومي مثل «مؤشر الفساد المدرك» الذي وضعته منظمة الشفافية الدولية[7].

لكن من المستبعد أن يؤدي قياس قوة الحكومة عبر الإجراءات وحدها إلى تحديد جودتها الحقيقية. يفترض تعريف فيبر الكلاسيكي أن الحكومة الحديثة مؤسسة

صلبة تلتزم القواعد ومكلفة آلياً بمهمة أداء الوظائف التي وضعها الرئيس. لكن الصلابة الإجرائية في الحقيقة ليست ميزة، بل نقيصة تقع في صميم ما يكرهه الناس في الحكومة الحديثة. تحدث فيبر نفسه عن الإدارة البيروقراطية بوصفها «قفصاً حديدياً» يحاصر الناس بين قضبانه[8].

من الطرائق البديلة للمقاربة الإجرائية تقييم قدرة الحكومة على صياغة السياسات وتنفيذها، أو ما يدعوه جويل ميغدال قدرة الدولة على «اختراق» المجتمع الذي ترأسه[9]. وتعرف القدرة، بدورها، بعدد من العوامل، تشمل حجم البيروقراطية، والموارد المتاحة في متناول الدولة، ومستويات التعليم والدراية التي يتمتع بها المسؤولون الحكوميون. يستخدم بعض الباحثين معدل مقدرة الحكومة على جباية الضرائب من مواطنيها بوصفه مقياساً للقدرة، وللمدى أيضاً. أما السبب وراء ذلك فهو صعوبة جمع الضرائب، ولاسيما المباشرة منها مثل ضريبة الدخل، فضلاً عن كونها تمثل موارد في متناول الحكومة. لكن قدرة المؤسسة على أداء وظائفها لم تكن قط مجرد مسألة تتعلق بالموارد القابلة للقياس. من العوامل المهمة أيضاً الثقافة المؤسسية والتنظيمية، والدرجة التي يبلغها الأفراد، الذين يشكلون المؤسسة، في العمل التعاوني، وتوليد الثقة، وقبول المخاطر، والابتكار..الخ. أما البيروقراطية «الفيبرية» التي تحدد بالإجراءات الرسمية فحسب فقد تملك/ أو لا تملك السمات والصفات غير المادية الضرورية لجعلها فعالة وظيفياً.

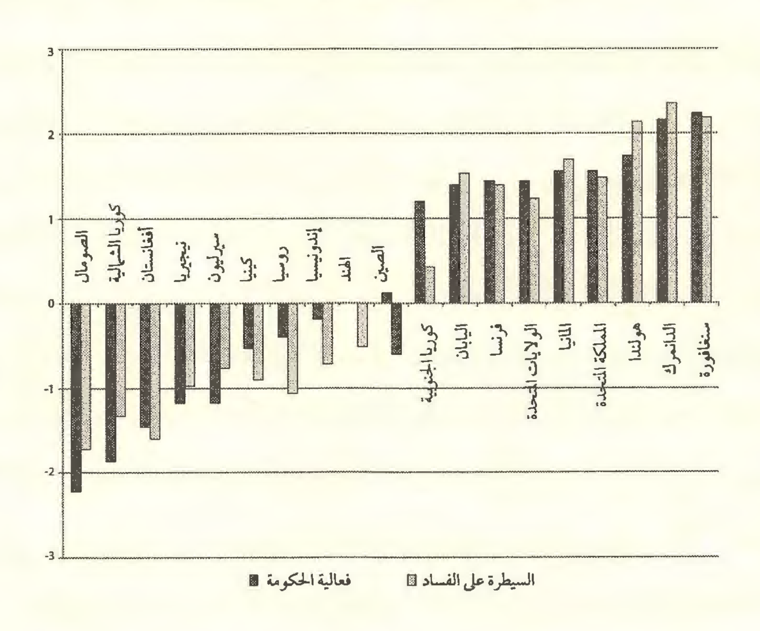
ثمة مقاربة مختلفة لقياس نوعية الحكومة وجودة أدائها تتمثل في تجاهل ماهيتها والتركيز على أفعالها. فعلى الرغم من كل شيء، لا يكمن غرض الحكومة في اتباع الإجراءات بل تزويد السكان بالخدمات الأساسية مثل التعليم والدفاع والسلامة العامة وإتاحة الوصول إلى النظام العدلي؛ إن قياس مخرجات مثل الدرجة التي يبلغها تعليم الأطفال في نظام المدارس الحكومية سيكون أكثر دقة في معلوماته من البيانات المتعلقة بأعداد المدرسين، أو التوظيف، أو التدريب. قدم لانت بريتشيت، ومايكل ولكوك، ومات أندروز الحجة على أن من المشكلات المستعصية التي تواجه حكومات البلدان النامية انخراطها فيما أسموه «محاكاة شكلية»، أو نسخ الأشكال

الظاهرية من حكومات البلدان المتقدمة، بينما هي عاجزة عن إنتاج أنواع المخرجات التي حققتها، مثل التعليم والصحة[10]. إن قياس ما تفعله الحكومة حقاً بدلاً من أسلوبها في العمل سوف يجنبنا هذه المشكلة.

لكن على الرغم من جاذبية مقاييس النتائج، إلا أنها قد تضلل. إن المخرجات الجيدة، مثل التعليم العام الفعال، خلطة معقدة من المدخلات التي توفرها الحكومات (مدرسون، مناهج تدريسية، صفوف مدرسية..الخ) إضافة إلى السمات المميزة للسكان الذين يتلقون الخدمات، مثل الدخل المادي، والعادات الاجتماعية، والثقافة (أي، درجة تقدير التعلم والعلم في البيت). ثمة دراسة كلاسيكية للنتائج التعليمية في الولايات المتحدة باسم «تقرير كولمان» (1966) أظهر تحليلها الإحصائي أن جودة التعليم مسألة تعبر عن أصدقاء الطالب وأقربائه أكثر من كونها مدخلات من الحكومة[11]. وعلى أي حال، يعد قياس النتائج صعباً على الأغلب بالنسبة لأنواع الخدمات المعقدة التي توفرها الحكومات الحديثة. على سبيل المثال، كيف يمكن قياس جودة النظام القضائي؟ من الواضح أن مقياس الناتج الإجمالي لعدد القضايا التي صدر فيها الحكم، أو عدد الإدانات، ليس له معنى في غياب مقاييس نوعية حول المحاكم وهل تفصل في القضايا بعدالة، أو تستخدم التعذيب لانتزاع الاعترافات. في غياب مثل هذه الأحكام، ستبدو الدولة «البوليسية» دوماً أفضل أداء من تلك التي تلتزم حكم القانون الصارم.

وإضافة إلى اعتبار الوظائف الإجرائية والمخرجات، هنالك بعد أخير لجودة الحكومة يصبح وثيق الصلة عند تقييم الأداء الوظيفي للدولة: درجة الاستقلالية التي تتمتع بها الحكومة. تخدم الحكومات كلها سيداً سياسياً، بغض النظر هل هو جمهور عام ديمقراطي أم حاكم استبدادي، لكن يمكن منحها قدراً من الاستقلالية لإنجاز مهماتها. أما الشكل الأساسي الأولي للاستقلالية فيتعلق بالحق في السيطرة على موظفيها وتجنيد كادر من العاملين اعتماداً على معايير مهنية لا سياسية. لكن الاستقلالية مهمة أيضاً للتنفيذ، لأن التفويضات بالغة التعقيد أو التناقض نادراً ما تفرز نتائج جيدة. من ناحية أخرى، يمكن للإفراط في الاستقلالية أن يفضي إلى

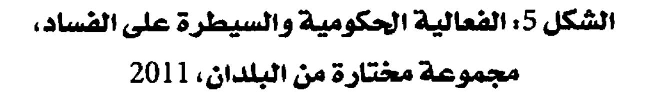
الشكل 5: الفعالية الحكومية والسيطرة على الفساد، مجموعة مختارة من البلدان، 2011



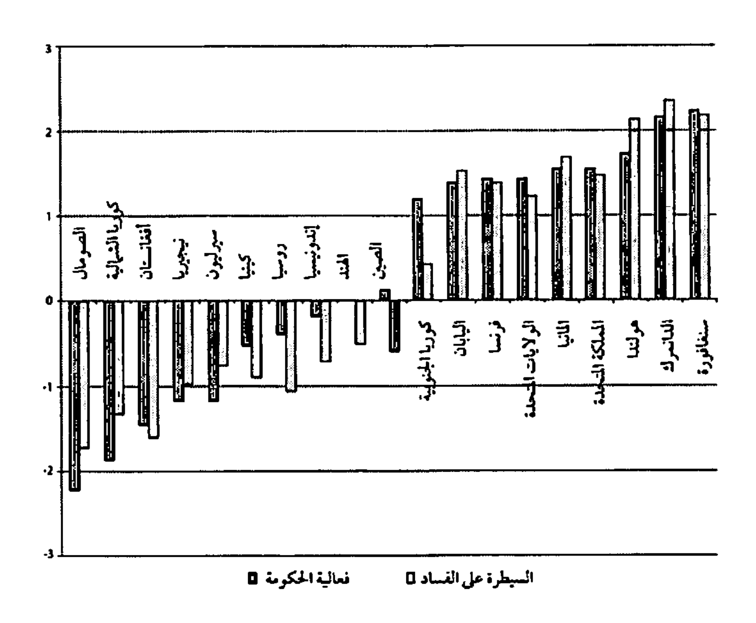
المصدر:

World Bank Institute, Worldwide Governance Indicators, 2011

يصعب معرفة ما تمثله أرقام مؤشرات الحوكمة العالمية فعلاً، نظراً لأنها مزيج من مقاييس الإجراءات والقدرة والناتج، وكثيراً ما اعتمدت على مسوح الخبراء. كما تخفق في اقتناص التباين في جودة الحكومة ضمن كل بلد؛ إذ تختلف مؤسسة مشاة البحرية الأميركية اختلافاً كبيراً عن قوة الشرطة المحلية في أرياف ولاية لويزيانا، تماماً كما تختلف جودة التعليم اختلافاً واسعاً بين شنغهاي والمناطق الريفية الفقيرة في الصين الداخلية. ومع ذلك كله، تدل هذه المؤشرات عموماً على الدرجة الهائلة من التباين في جودة الحكومة في مختلف أرجاء العالم، وعلى حقيقة تلازم الفاعلية الحكومية ومستوى الفساد. ومثلما أظهرت دراسات عديدة، ترتبط جودة الحكومة برابطة قوية مع درجة التطور الاقتصادي في البلد.



الشكل 5: الفعالية الحكومية والسيطرة على الفساد، مجموعة مختارة من البلدان، 2011



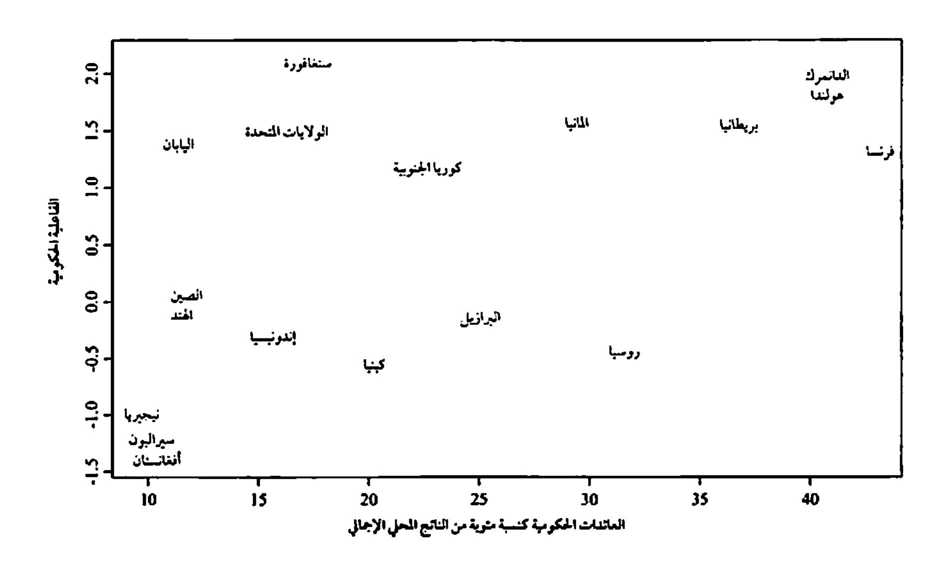
المصدر:

World Bank Institute, Worldwide Governance Indicators, 2011

يصعب معرفة ما تمثله أرقام مؤشرات الحوكمة العالمية فعلاً، نظراً لأنها مزيج من مقاييس الإجراءات والقدرة والناتج، وكثيراً ما اعتمدت على مسوح الخبراء. كما تخفق في اقتناص التباين في جودة الحكومة ضمن كل بلد؛ إذ تختلف مؤسسة مشاة البحرية الأميركية اختلافاً كبيراً عن قوة الشرطة المحلية في أرياف ولاية لويزيانا، تماماً كما تختلف جودة التعليم اختلافاً واسعاً بين شنغهاي والمناطق الريفية الفقيرة في الصين الداخلية. ومع ذلك كله، تدل هذه المؤشرات عموماً على الدرجة الهائلة من التباين في جودة الحكومة في مختلف أرجاء العالم، وعلى حقيقة تلازم الفاعلية الحكومية ومستوى الفساد. ومثلما أظهرت دراسات عديدة، ترتبط جودة الحكومة برابطة قوية مع درجة التطور الاقتصادي في البلد.

نسـتطيع أن ندخل في المصفوفة ذات البعدين لمدى الدولة إزاء قوتها (الشكل 4) بعض البيانات الحقيقية، وذلك باسـتخدام عائدات الضريبة كنسبة مئوية من الناتج المحـلي الإجمالي بديلاً عن المـدى، ومؤشر البنك الدولي للفاعلية الحكومية بديلاً عن القوة (انظر الشـكل 6). تتفاوت البلدان المتقدمة تفاوتـاً هائلاً في حجم حكوماتها، لكننا نجد أنها تقع جميعها في الجزء العلوي من المصفوفة. أي، يمكن للبلد أن يصبح مرتفـع الدخل مع دولة كبيرة -الدانمرك، هولندا- أو صغيرة نسـبياً -سـنغافورة، الولايات المتحدة. لكن لا يستطيع بلد أن يصبح ثرياً من دون حكومة فعالة. هنالك عدد من بلدان الأسـواق الناشئة، مثل الصين والهند وروسـيا، تحتل موقعاً متوسطاً مـن المحـور العمودي[12]؛ بينما تقـترب البلدان الفقيرة في العينة مـن القاع، وتصبح أضعف الدول أقرب إلى الصفر.

الشكل 6: مدى الدولة إزاء قوة الدولة



المصدر:

World Bank, World Governance Indicators, OECD

الضرائـب هـي تلك المفروضـة من الحكومـات المركزية وحدها، باسـتثناء الغرامـات، والجزاءات، والإسهامات في الضمان الاجتماعي.

يحب الأميركيون المجادلة إلى ما لانهاية حول حجم الحكومة. لكن ما تشير إليه البيانات المقارنة بين الدول هو أن جودة الحكومة أكثر أهمية من حجمها لتحقيق نتائج جيدة.

ما هي الأسباب وراء تباين أداء الحكومات في شتى أنحاء العالم؟ لماذا يوفر بعضها، مثل حكومات أوربا الشمالية، سلسلة واسعة من الخدمات بمستوى مرتفع ومعقول من الفاعلية، ما يولد درجة عالية من الثقة الاجتماعية من جانب المواطنين، بينما تبدو أخرى غارقة إلى الأبد في وحل الفساد والعجز، ولذلك يعدها السكان طفيليات لا عوامل تيسير وتسهيل؟ وما هي العلاقة بين الحكومة الرشيدة والجوانب الأخرى من التطور: حكم القانون، والمحاسبة، والنمو الاقتصادي، والتحشيد الاجتماعي؟

سوف نحاول في الفصول الآتية تفسير الأسباب التي جعلت بعض البلدان تطور دولاً قوية وقادرة بينما فشلت أخرى في المهمة. وسنقارن بين خمس حالات: بروسيا/ ألمانيا، اليونان، إيطاليا، بريطانيا، الولايات المتحدة. تبدو بروسيا/ ألمانيا واليونان وإيطاليا مثل طرفين حديين متقابلين ضمن الاتحاد الأوربي حالياً. فقد اشتهرت ألمانيا دوماً ببيروقراطيتها القوية والفعالة، وبعد أدائها الكارثي في النصف الأول من القرن العشرين، تمكنت من وضع سياسات سليمة ومستدامة في مجال الاقتصاد الكلي على مدى حقبة ما بعد الحرب. بالمقابل، عرفت اليونان وإيطاليا بارتفاع مستويات الزبائنية والفساد الحكومي، وواجهت كل منهما مصاعب إشكالية في التمويلات العامة تفجرت في أثناء أزمة اليورو عام 2010. وسيكون موضوع المقارنة السؤال المتعلق بمصدر هذا الاختلاف وكيف استمر إلى يومنا الحاضر.

تشكل بريطانيا والولايات المتحدة حالات وسطية. بدأت بريطانيا القرن التاسع عشر بخدمة مدنية بقيت دون إصلاح واخترقتها المحسوبية والمحاباة. لكنها أجرت عملية تنظيف واسعة للبيروقراطية منذ منتصف القرن، لتضع القواعد المؤسسة لخدمة مدنية حديثة بقيت إلى يومنا الحالي. على نحو مشابه، طورت

الولايات المتحدة نظاماً مرتكزاً على المحسوبية الحزبية منذ عشرينيات القرن التاسع عشر، حيث هيمن المسؤولون المعينون سياسياً على الحكومة بمستوياتها الثلاث: الوطني والمحلي والولاية. يمكن تصنيف الظاهرة الأميركية بأسلوب أدق ضمن فئة الزبائنية لا المحسوبية، لأنها شملت توزيع السياسيين مكاسب ومنافع على نطاق واسع على الأنصار والمؤيدين بطريقة لم تكن متاحة في النظام البريطاني الأقل انفتاحاً. لكن الولايات المتحدة نجحت هي أيضاً، بحلول العقدين الثاني والثالث من القرن العشرين، في إصلاح نظامها، لتوجد نواة الخدمة المدنية الحديثة. تمكنت بريطانيا والولايات المتحدة كلتاهما من استئصال أحد أشكال الفساد من الإدارة العامة بطريقة عجزت عنها اليونان وإيطاليا.

يكمن أهم أسباب النتائج المتباينة في التسلسل الذي اتبعته بلدان مختلفة لإصلاح بيروقراطياتها في لحظة فتحت فيها أنظمتها السياسية أمام تنافس ديمقراطي أوسع. يبدو أن تلك البلدان التي أوجدت بيروقراطيات قوية في المرحلة التي كانت فيها خاضعة للحكم الاستبدادي، مثل بروسيا، نجحت في إقامة مؤسسات تمتعت بالاستقلالية والقدرة على البقاء والاستمرارية، وتمكنت من النجاة من التغييرات التي أصابت النظام حتى وقتنا الراهن. من ناحية أخرى، أوجدت البلدان التي تبنت الديمقراطية قبل أن تقيم دولة قوية، مثل الولايات المتحدة واليونان وإيطاليا، أنظمة زبائنية وجب إصلاحها فيما بعد. نجحت الولايات المتحدة في المهمة؛ وفشلت اليونان؛ وحققت إيطاليا نجاحاً جزئياً.

تعد بروسيا، موحدة المانيا، من أوائل البلدان الأوربية التي تمتعت بدولة حديثة. بدأت بروسيا تجنيد بيروقراطية فعالة وكفؤة قبل الدخول في مرحلة التصنيع، وقبل تبني المحاسبة الديمقراطية منهجاً. ولذلك، سوف أبدأ بسرد قصة نهوض الدولة الحديثة انطلاقاً منها.

4

بروسيا تبني دولة

كيف أصبحت البيروقراطية البروسية-الألمانية نموذجاً يحتذى للبيروقراطية الحديثة؛ الحرب والتنافس والعسكري بوصفهما مصدراً لحداثة الدولة؛ مدلول «دولة القانون» (Rechtsstaat)؛ لماذا بقيت الاستقلالية البيروقراطية إلى الوقت الحاضر؛ لماذا لا تعد الحرب السبيل الوحيد للبيروقراطية الحديثة

حين كتب ماكس فيبر وصفه الشهير للبيروقراطية الحديثة في أوائل القرن العشرين، لم يكن يفكر بالبيروقراطية الأميركية، التي رفضها بوصفها حالة يائسة من الفساد. وفيما يتعلق بجودة القطاع الخاص، كانت أميركا نموذج الأمة الحديثة المصنعة، لكن الأوربيين أصابوا حين اعتبروا حكومتها في الدرك الأسفل من التخلف والرجعية. شغلته في الحقيقة بيروقراطية وطنه المانيا، التي نمت في ذلك الوقت لتصبح مؤسسة منضبطة أدائياً، وماهرة تقنياً، ومستقلة ذاتياً، ضاهت بسهولة البيروقراطية الشهيرة في فرنسا المجاورة.

كانت المانيا في تلك اللحظة ديمقراطية في المهد؛ حيث أتاح دستور بسمارك، الذي اشتغلت المانيا الموحدة حديثاً في ظله منذ سبعينيات القرن التاسع عشر، إمكانية قيام برلمان منتخب (رايخستاغ)، لكنه منح سلطات واسعة لإمبراطور غير منتخب يتحكم بالمؤسسة العسكرية ويتمتع بحق حصري في تعيين المستشار. أما الكابح الرئيس للسلطة التنفيذية فلم يكن قيد الديمقراطية، التي لن يبزغ فجرها

حتى قيام جمهورية فايمار عقب الحرب العالمية الأولى. بل حقيقة أن على الامبراطور أن يحكم عبر بيروقراطية على درجة عالية من المأسسة دمجت نظاماً قانونياً متطوراً. وصفت دولة القانون الناتجة بأنها أوتوقراطية ليبرالية، وفرت حماية قوية لحقوق مواطنيها بأسلوب لاشخصاني، مع أن هؤلاء المواطنين لم يملكوا الحق في محاسبة حكامهم ومساءلتهم عبر الانتخابات.

ثبت أن "دولة القانون" شكلت قاعدة انطلاق ممتازة للتطور الاقتصادي لأنها شملت حماية قوية لحقوق الملكية ورعت إمكانية تنفيذ العقود. صحيح أن القيصر الألماني وصف بأنه حاكم "مستبد"، لكنه غير قادر على مصادرة ممتلكات مواطنيه، أو التدخل شخصياً في الإجراءات القانونية. ونتيجة لذلك كله، دخلت ألمانيا مرحلة التصنيع بسرعة فائقة بين عامي 1871 و1914، وتجاوزت في مجالات عديدة بريطانيا بوصفها قوة صناعية رائدة في أوربا.

تطلب الأمر حربين عالميتين مدمرتين وتقسيم البلاد لكي يبرز الجزء الغربي من ألمانيا على شكل ديمقراطية ليبرالية متينة البنيان عام 1949. لكن طوال هذه الحقبة، وتلك التي جاءت بعد إعادة التوحيد عام 1989، أمكن لألمانيا الاعتماد على إدارة دولة على درجة عالية من الكفاءة، وجدت التعبير عنها في المراتب المتقدمة التي احتلتها في مقاييس الحوكمة المعاصرة. بكلمات أخرى، طورت ألمانيا دولة قوية وحكم قانون نافذاً في مرحلة مبكرة، قبل زمن طويل من إنشاء حكومة خاضعة للمحاسبة والمساءلة. أما السبب وراء قدرتها على القيام بذلك فهو أن الدولة البروسية، التي مهدت السبيل لألمانيا الحديثة، انخرطت في سلسلة حروب كانت في الواقع صراعات حياة أو موت مع جيرانها على مدى حقبة طويلة من الزمن، على غرار دولة تشين التي وحدت الصين عام 221 قبل الميلاد. ومثلما رأينا في المجلد الأول، تخلق الحرب الدوافع المحفزة للحكومة الكفوءة المعتمدة على الجدارة والأهلية، التي لا يستطيع النشاط الاقتصادي العادي إيجادها، ولذلك تعد سبيلاً مهماً لحداثة الدولة.

ربما يكون نظام أمراء الحرب تعبيراً ملائماً لوصف الدولة في معظم أجزاء ألمانيا زمن صلح ويستفاليا عام 1648 الذي وضع نهاية لحرب الثلاثين عاماً. في ذلك الوقت، كانت المنطقة التي شكلت ألمانيا متشظية إلى عشرات الكيانات السيادية الصغيرة، الموحدة اسمياً ضمن بنية عابرة للحدود القومية عرفت بالامبراطورية الرومانية المقدسة. وما منح هذه المنطقة طبيعة أمراء الحرب حقيقة أن قلة قليلة من هذه الكيانات امتلكت ما يكفي من القوة لفرض الضرائب على أراضيها بواسطة بيروقراطية نظامية، أو تجنيد جيش محترف، أو إيجاد احتكار للقوة يمكن التعويل عليه لتطبيق القوانين. بدلاً من ذلك، مالت الأسر السلالية الحاكمة لهذه الكيانات السياسية إلى استئجار المرتزقة المسلحين ودفع أجورهم من الأموال المقترضة؛ وعندما تنضب الموارد، كانت هذه الجماعات المسلحة تعتاش على السلب النهب. أما حين لم تكن هذه الجيوش تطالب الفلاحين البائسين بتأمين الطعام، تلجأ إلى تدمير المحاصيل والبنية التحتية لمنع خصومها من استخدامها. قلصت المجاعة والمرض الناتجين عن هذا الوضع المزري عدد سكان المدن في ألمانيا بنسبة الثلث، وسكان الأرياف بنسبة الخُمسين في مجرى حرب الثلاثين عاماً[1].

جيش له بلد

حين أصبح الشاب فريدريك وليام من آل هوهنزولرن أميراً (حاكماً منتخِباً) على براندنبرغ في ديسمبر/ كانون الأول 1640، لم يظهر ما يدل على أن تركته سوف تتحول إلى نواة لأمة عظيمة، مقابل دول منافسة أكبر حجماً مثل ساكسونيا أو بافاريا. وعلى غرار كثير من الكيانات السياسية التي خضعت لأسر سلالية حاكمة في هذا العصر، لم تكن أراضيه متصلة، حيث امتدت من شرق بروسيا (أجزاء من بولندا وروسيا حالياً) إلى مارك وكليفز غربي ألمانيا. بقيت البيروقراطية التي ورثها ميراثية كلية[2]. كان عليه تقاسم السلطة في كل مقاطعة من مقاطعاته مع الجمعيات (التمثيلية)، المؤسسة الإقطاعية الممثلة للنبلاء من ملاك الأراضي، الذين تمتعوا بالسيادة الفعلية على أراضيهم وكان من الضروري استشارتهم في الشؤون المتعلقة

بالحرب والضريبة. في القرنين الخامس عشر والسادس عشر، انتقل أسلاف هذه الأرستقراطية من «عصابات جوالة من قطاع الطرق»، حسب تعبير الاقتصادي مانكور أولسن، استولوا على الموارد عبر النهب والسلب والتناحر غالباً، إلى «قطاع طرق متمركزين في محطات ثابتة»، كسبوا ثروتهم بفرض الضرائب على سكان خانعين يعملون في الزراعة، ووفروا لهم الحد الأدنى من المنافع العامة مثل الأمان الجسدي والعدالة بالمقابل[3]. سوف تعرف هذه الجماعات المتمركزة في محطات ثابتة باسم «اليونكر».

وكما بيّن الترتيب الزمني الذي قدمناه في المجلد الأول، ظهرت أول حكومة خاضعة للمحاسبة في إنكلترا عند نهاية القرن السابع عشر لأن الجمعيات (التمثيلية) الإنكليزية، المنظمة بهيئة برلمان متلاحم، تمتعت بسلطة عرقلة مبادرات الملك، واستطاعت في الحقيقة خلع ملكين اثنين على مدار القرن. في براندنبرغ-بروسيا اتخذت الأمور منحى عكسياً: كانت الجمعيات (التمثيلية) ضعيفة ومقسمة، مقابل سلسلة من الحكام الذين تمتعوا بالعزيمة وسعة الحيلة -الحاكم المنتخب الأكبر فريدريك وليام (1640-1688)، ملك بروسيا فريدريك وليام الأول (1713-1740)، فريدريك الثاني (فريدريك الأكبر، 1740-1786)- ونجحوا بالتدريج في تعريتها من السلطة السياسية وجمعها في أيدي إدارة ملكية ممركزة.

تجسدت الوسيلة التي جرت فيها هذه المركزة في الجيش. إذ لم يحتفظ سوى عدد قليل من الحكام في هذه الحقبة بجيوش عاملة في أوقات السلم. أسس الحاكم المنتخِب الأكبر واحداً عبر رفض حل جيشه عقب صلح أوليفا عام 1660 الذي أنهى الحرب السويدية-البولندية، التي شاركت فيها بروسيا. وبعد أن بلغ فريدريك وليام سن الرشد مع نهاية حرب الثلاثين عاماً، أدرك أن بقاء بروسيا، بوصفها دولة برية حبيسة (لا تطل على البحر) غالباً ومطوقة بأعداء أقوياء، لا يمكن ضمانه إلا بالقوة العسكرية[4]. وعبر تشكيلة متنوعة من الاستراتيجيات، استولى على السلطات المالية للجمعيات (التمثيلية)، وحل الميليشيات المستقلة، ومركزَ السلطة المالية والعسكرية ضمن بيروقراطية تحت جناحه. استمرت هذه العملية

في عهد حفيد الحاكم المنتخِب الأكبر فريدريك وليام الأول ملك بروسيا، الذي وصفه المؤرخ هاجو هولبورن بأنه «جلف فظ، لا يفتقد اللياقة الثقافية فحسب بل الحساسية الضرورية للمشاعر الإنسانية في البشر.. مستبد رهيب بأسرته، وحاشيته، ودولته»[5]. لكن فريدريك وليام كان من بناة الدولة المهرة، حيث استبدل بالحديقة الترويحية الوارفة أمام قصره ساحة للتدريب العسكري وحول الطابق الأرضي إلى مكاتب حكومية. كما أنشأ، حسب تعبير المؤرخ هانز روزنبرغ «جيشاً من الطراز الأول يجب أن يدعمه بلد من المرتبة الثالثة على صعيد القوة العاملة، والثروات الطبيعية، والتموين الرأسمالي، والمهارات الاقتصادية»[6].

فضلاً عن ذلك كله، هنالك بعد ثقافي حاسم الأهمية في بناء الدولة البروسية. فقد اعتنقت أسرة هوهنزولرن الكالفينية في منتصف القرن السادس عشر، ما جعلها مختلفة عن طبقة النبلاء اللوثرية غالباً. وأفرز مذهبها الكالفيني ثلاث تبعات مهمة. أولاً، حشد الحاكم المنتخب الأكبر وخلفاؤه البيروقراطية المركزية الجديدة بإخوان العقيدة من الهولنديين والهوغونوت، ما زاد استقلاليتها الذاتية عن المجتمع المحيط. ثانياً، انغرست الأخلاقية التطهرية (البيوريتانية) في سلوك القادة الأفراد، ولاسيما فريدريك وليام الأول، الذي حاز سمعة أسطورية في الاقتصاد والتقشف الشخصي وعدم التساهل مع الفساد. أخيراً، أدى دخول الكالفينية إلى الأراضي البروسية إلى إنشاء سلسلة كاملة من المؤسسات الاجتماعية الجديدة، من المدارس إلى الأبرشيات التي تسجل السكان المحليين إلى دور مساعدة الفقراء، التي تولت إدارتها دولة جديدة أكثر حداثة ودمجت فيها في نهاية المطاف. أوجد ذلك ضغوطاً تنافسية لإجراء إصلاحات مشابهة بين اللوثريين والكاثوليك، لا في بروسيا وحدها بل في شتى أرجاء أوربا[7].

وكحال الصين زمن الدول المتحاربة، لم يكن بناء جيش قوي مسألة تتعلق بنزوة أمير بل ببقاء أمة، وهي حقيقة أدركها حكام آل هوهنزولرن بوضوح أكبر من منافسيهم وخصومهم في القارة[8]. وفي الواقع، اختفت بروسيا نفسها تقريباً في أثناء حرب السنوات السبع، حين كاد فريدريك الأكبر يؤسر ويقتل وهو يحارب دولتين

أكبر وأقوى هما روسيا والنمسا في وقت واحد. لكن مهارة فريدريك الهائلة كقائد عسكري، والحظ السعيد (تتويج بطرس الثالث على العرش الروسي) أنقذا الدولة وسمحا لها بالبقاء لاعباً أوربياً رئيساً. أدى ذلك إلى وصف بروسيا بأنها «جيش له بلد» وليس بلداً له جيش[9].

لم يحدث الانتقال من البيروقراطية الميراثية إلى الحديثة في بروسيا إلا على مراحل بين عام 1640 واختتام إصلاحات شتاين-هاردنبرغ في أوائل القرن التاسع عشر. بدأ الحاكم المنتخِب الأكبر العملية في النصف الثاني من القرن السابع عشر بفصل البيروقراطية المدنية عن العسكرية، وتنظيم الأولى ضمن سلسلة من المجالس التقنية (Regierungen). أما الحاجة إلى حشد الموارد فقد جعلت قوميسارية الحرب الأداة الرئيسة للمركزة؛ حيث دفعتها قدرتها على إدارة نظام ضريبي يزداد تعقيداً باطراد ووظيفتها باعتبارها إدارة تموين عسكرية، إلى الارتقاء إلى رتبة هيئة السياسة الاقتصادية الرئيسة في الدولة[10].

وبحلول أواخر القرن الثامن عشر، كانت البيروقراطية البروسية خلطة غريبة من التوظيف والترقية اعتماداً على الجدارة والمحسوبية معاً: على الرغم من حقيقة أن فريدريك الأكبر رقى الضباط والبيروقراطيين الموهوبين، إلا أنه كثيراً ما فضل الولاء على الكفاءة. وحين انتهت حروب فريدريك، توقفت الضغوط من أجل الترقية اعتماداً على الجدارة. وطورت العائلات البارزة ما يشبه الاحتكارات المسيطرة على فروع خدمات معينة، وصار من الممكن تقديم العمولات والترقيات مقابل القروض والرشاوى. بكلمات أخرى، شهدت بروسيا عملية إعادة للميراثية، تماماً كما حدث في الصين مع نهاية سلالة هان اللاحقة[11].

التاريخ ينتهي في بروسيا

وفقاً للفيلسوف ألكسندر كوجييف، انتهى التاريخ بحد ذاته في معركة يينا-أورستات عام 1806، عندما أباد نابليون بونابرت الجيش البروسي شبه الميراثي،

بقيادة آلة عسكرية أكثر حداثة اعتمدت على «انتفاضة جماهيرية» ونظمت حسب مبادئ بيروقراطية حديثة. أما الفيلسوف الشاب جورج فيلهلم فريدريك هيغل، الذي شاهد نابليون يمر على صهوة حصانه عبر بلدة يينا الجامعية، فقد وجد في تلك الهزيمة انتصاراً للدولة الحديثة. وأكد في ظاهراتية الروح أن هذا النوع من حداثة الدولة مثل ذروة عملية تاريخية طويلة سعى فيها المنطق العقلاني البشري للكشف عن نفسه. وأشار كوجييف، في معرض تفسيره لهيغل في ثلاثينيات القرن العشرين، إلى أن فكرة الدولة الحديثة، حين تنطلق من عقالها في العالم، سوف تعمم نفسها في نهاية المطاف بسبب قوتها: أولئك الذين يواجهونها عليهم الامتثال لإملاءاتها وإلا سوف تبتلعهم[12].

كان العمل التأسيسي للدولة الحديثة قد بدأ قبل معركة يينا، مع إصلاحات الخدمة المدنية التي أدخلت الامتحانات قاعدة للترقية عام 1770. لكن النظام القديم ما كان قادراً على مغالبة عطالته الذاتية من دون كارثة الهزيمة العسكرية. قاد الإصلاح ما بعد النابليوني البارون كارل فوم اوند زوم شتاين (1757-1831)، الأرستقراطي المتحدر من عائلة من الفرسان الامبراطوريين، الذي درس مع ذلك في غوتنجين وفي إنكلترا، وكان من أتباع الفيلسوف الليبرالي مونتيسكيو[13]، والأمير كارل أوغست فون هاردنبرغ (1750-1822)، الذي أصبح شعاره بعد يينا «مبادئ ديمقراطية في حكومة ملكية»[14].

اختتمت إصلاحات شتاين-هاردنبرغ انتقال ديكتاتورية فريدريك الشخصية إلى أوتوقراطية ليبرالية حقيقية، أو «دولة القانون» (Rechtsstaat). ألغى مرسوم أكتوبر عام 1807 الامتيازات القانونية للنبلاء، باتباع نموذج الثورة الفرنسية. وفتحت المناصب البيروقراطية بشكل كامل أمام العامة، وتكرس المبدأ الفرنسي "المهنة مفتوحة للموهبة". نظفت البيروقراطية من الأغصان الميراثية اليابسة، وإن بقيت أرستقراطية، لكنها اعتمدت الآن على التعليم لا النسب. وتطلبت قواعد الاستخدام التنظيمية لعام 1817 شهادة التعليم الثانوي الكلاسيكية إضافة إلى دراسة جامعية في الحقوق للتوظيف في المناصب العليا من الخدمة المدنية. جرى في

الوقت نفسه إصلاح النظام الجامعي الذي بدأ تحت إشراف فيلهم فون همبولت قبل معركة يينا، حيث أوجد نظاماً متكاملاً رفد البيروقراطية مباشرة بأفضل الأشخاص موهبة وذكاء في الأمة[15]. وهكذا، أصبح النظام البروسي مشابهاً للفرنسي بكلياته ومدارسه المرموقة، أو النظام الذي أوجده اليابانيون بعد عصر الاستعادة الميجية حيث ترسل النخبة الأكاديمية الجديدة مباشرة من أماكن مثل جامعة طوكيو للعمل في الحكومة.

وجد المناخ الفكري المتغير التعبير عنه في كلمات الفيلسوف يوهان فيخته، الذي أكد أن النبلاء هم «أول طبقات الأمة بمعنى وحيد هو أنهم أول من هرب عند الخطر»[16]. أما الأهمية المركزية للجدارة بوصفها مبدأ ناظماً فقد تجسد في كلمة (*Bildung*) الألمانية، التي يمكن ترجمتها إلى "تعليم" لكنها تشمل معنى دلالياً أوسع يشير إلى التثقيف الذاتي الأخلاقي إضافة إلى التعلم الرسمي. روج لفكرة "التعليم" جيل من المفكرين التنويريين عند نهاية القرن الثامن عشر، من أمثال ليسينغ، وهيردر، وغوته، وفيخته، وهومبولت، وأهمهم الفيلسوف العظيم إمانويل كانط[17].

«دولة القانون» (Rechtsstaat)

كانت الدولة البروسية التي ظهرت في القرن التاسع عشر وأصبحت الركيزة المؤسسة لألمانيا الموحدة نموذجاً للديكتاتورية الاستبدادية. لكن لأن العاهل غير الخاضع للمحاسبة حكم بواسطة بيروقراطية تمأسست باطراد، تميز مسلك الحكومة بالانتظام والشفافية وارتقى بمرور الزمن إلى قيد قانوني كابح للاستبداد التعسفي العشوائي. صحيح أن «دولة القانون» لم تتحول في النهاية قط إلى ذلك النوع من القيد الدستوري على السلطة التنفيذية الذي حققه الإنكليز في ثورتهم المجيدة، أو كرسه الأميركيون في دستورهم. إلا أنها كانت كافية كوسيلة لضمان حقوق حديثة للملكية، وتسهيل النمو الاقتصادي الألماني، والتصنيع السريع في النصف الثاني من القرن التاسع عشر. وبذلك، أصبحت نموذجاً للأوتوقراطية الليبرالية في كل

مكان. في بعض الأحيان، تقارن سنغافورة المعاصرة بالمانيا القرن التاسع عشر لهذا السبب تحديداً.

يشير تعريف حكم القانون الذي استخدمته في المجلد الأول إلى القانون باعتباره قيداً كابحاً للسلطة السياسية، ومن ضمنها أكثر اللاعبين السياسيين قوة ونفوذاً في النظام السياسي. وقدمت الحجة هناك على أن أصول حكم القانون، في كثير من الحضارات، نشأت من الدين الذي وفر مادة القانون وجوهره إضافة إلى تراتبية ممأسسة من الفقهاء القادرين على تفسيره. في أوروبا المسيحية، أنشئت سلسلة واسعة من المؤسسات القانونية عقب إحياء الكنيسة الكاثوليكية للقانون الروماني في القرن الحادي عشر، أي قبل قرون من قيام أول ملك مستبد بركم السلطة في أواخر القرن السادس عشر. وفي الحقيقة، تأخر ذلك المشروع الاستبدادي وتحدد مداه في نهاية المطاف جراء التقاليد القانونية القوية التي هيمنت على مختلف أنحاء أوروبا.

لم يصدق ذلك على أي مكان مثل المانيا، التي اشتهرت فعلياً بمؤسسات قانونية مثل «دايت الامبراطورية» وجملة من الحقوق والواجبات الإقطاعية التي ضمّنت في عدد لا يحصى من المواثيق والعهود والعقود. وكثيراً ما بدت الدول الألمانية وكأنها توزع وقتها كله بين التقاضي والتقاتل.

على هذه الخلفية تحديداً بدأ الملوك المستبدون الجدد محاولة تقويض المفهوم السابق للقانون، الذي منح السيادة (=الحاكمية) إلى الله (أو في الواقع العملي إلى وكيله على الأرض، الكنيسة)، وأخذوا يدعون السيادة لأنفسهم. اعتمدت هذه الحجة أحياناً على الحق الإلهي للملوك -تفويض الرب المباشر لعائلة مالكة معينة بسلطة الحكم. لكن منذ منتصف القرن السابع عشر، بدأ عدد من المفكرين، ومنهم هيوغو غورتيوس، وجان بودان، وتوماس هوبز، وصمويل بوفيندورف، صياغة نظريات جديدة تمنح السيادة إلى الملوك مباشرة دون وساطة السلطة الدينية. كان

بوفيندورف مؤثراً على نحو خاص في بروسيا، حيث أصبح موظفاً ثم مؤرخاً في نهاية المطاف للحاكم المنتخِب الأكبر.

لكن التأسيس العلماني الجديد للحكم الاستبدادي المطلق في الدولة لم يكن بالضرورة نعمة للسلطة الملكية. صحيح أن باستطاعة الملوك التمتع بسلطة مطلقة متحررة من أي قيود قانونية سابقة دينية المرتكز، لكن تسويغها، وفقاً لهؤلاء المنظرين الجدد، يكمن في حقيقة أنها «تمثل» في معنى من المعاني المصالح الأوسع للمجتمع برمته. على سبيل المثال، لا يكون حكم الملك شرعياً، وفقاً لكتاب هوبز الليفاياثان، إلا لأن سلطته تستند إلى عقد اجتماعي ضمني يوافق فيه على حماية حق المواطنين الأساسي في الحياة. ومع أن الحاكم ليس منتخباً، إلا أنه يجسد بمعنى من المعاني الاهتمام العام بالأمان والسلام لا المصلحة الخاصة لعائلته. وكما يشير المنظر السياسي هارفي مانسفيلد، تصبح الدولة تجريداً معنوياً يمثل بطريقة لاشخصانية المجتمع برمته، لا أداة للحكم بيد جماعة معينة ضمن المجتمع. وهكذا، وضع الأساس النظري للتمييز بين العام والخاص، الذي يحظى بأهمية حاسمة في أي فهم حديث لدور الحكومة[18].

ضعفت هذه الأفكار كلها واستنفدت مع ارتقاء القانون البروسي. ففي مرحلة بناء الدولة البروسية، اعتبرت السلطة الشخصية للأمير مصدراً للقانون كله. لكن الأمير حكم عبر بيروقراطية، استخدمت بدورها مجموعة جديدة من قوانين الإدارة العامة لتعبر عن إرادتها. وفي الحقيقة، كان الجزء الأكبر من مكونات البيروقراطية المدنية في بروسيا قضائياً، واعتمدت غالبية الخلفية التعليمية المشتركة للموظفين في الخدمة المدنية على التدريب القانوني[19]. لم يشكل ذلك حكم قانون بمعنى القيد الكابح للسلطة التنفيذية؛ بل كان حكماً «بالقانون» كما وصف أحياناً. بهذا المعنى، شابه كثيراً نوع القانون الذي أيده الفقهاء القانونيون الصينيون وتجسد في مختلف القوانين الصينية كتلك التي صدرت في عهد سلالتي تشين وهان[20].

كان باستطاعة زعماء من أولي العزم والبأس، مثل فريدريك وليام الأول وفريدريك الثاني، التصرف بطريقة متحدية للقانون (في الحقيقة، أمر الأول بسجن الثاني -ابنه- لفترة) دون مواجهة مؤسسة قضائية مستقلة وقوية يمكن أن تقف في طريقهم. ومع ذلك، أمكن للمواطنين العاديين، في تعاملاتهم فيما بينهم ومع الدولة، توقع معاملة نظامية وموحدة ولاشخصانية باطراد. لقد دمجت هذه المجموعات من القوانين المدنية الجديدة منظومة من المحاكم الإدارية أتاحت للمواطنين مقاضاة الدولة عندما يعتقدون بأن الحكومة تعاملهم بطريقة غير قانونية. في فرنسا، أمكن استئناف قرارات المحكمة الابتدائية أمام مجلس الدولة، الذي يستطيع إجبار السلطة التنفيذية على التزام تفسيره للقانون[21] (وجدت المحاكم الإدارية في الصين المعاصرة أيضاً وفي غيرها من بلدان آسيا التي تبنت القانون المدني؛ انظر الفصل 25). إذاً، على الرغم من أن «دولة القانون» لم تكن قادرة على إبلاغ الملك بأنه يتصرف بطريقة غير دستورية، إلا أنها استطاعت أن تجسد قيداً للسلوك التعسفي من جانب المستويات الحكومية الأدنى.

سعت الدولة البروسية إلى إيجاد نظام قانوني موحد عبر جهد صمويل فون كوسيجي، في منتصف القرن الثامن عشر، ثم عبر مدونة القوانين البروسية الكبرى (Allgemeines Landrech)، لعام 1794. وربما تكون هذه المدونة، التي صاغها جيه. هـ. فون كارمر وكارل غوتليب سواريز، أهم ابتكار في تراث القانون المدني قبل إصدار قانون نابليون المدني عام 1804، حيث سعت إلى تعريف القانون بطريقة تجعل أهداف الدولة ومراميها واضحة لكل مواطن.

بقيت المدونة البروسية وثيقة إقطاعية طالما قسمت المواطنين إلى ثلاث طبقات- نبلاء، ومواطنين، وفلاحين- بحقوق مختلفة. وبينما امتلك الفلاحون الحق في البقاء في أرضهم، لم يكن بالمستطاع بيع/ شراء ممتلكات النبلاء إلا فيما بينهم حصراً. أراد كارمر وسواريز تحويل المدونة إلى وثيقة دستورية توفر الحماية للناس من قرارات التاج التعسفية والاعتباطية، لكن الملك أجبرهما على إلغاء هذه الفقرة قبل النشر. صحيح أن المدونة أقرت بالحقوق العامة في حرية الدين والضمير في الشؤون

الخاصة، لكنها منحت الدولة سلطة واسعة للتحكم بالنقاش السياسي والرقابة على وسائل الإعلام[22].

تطلب إلغاء المعاملة القانونية غير المتساوية للطبقات الاجتماعية هزيمة في يينا وإصلاحات شتاين-هاردنبرغ. ثمة إصلاح مهم على نحو خاص أطلقه انتصار نابليون تمثل في فتح ملكية الأراضي المولدة للدخل أمام الجميع، ما جعل الأرض متاحة لاقتصاد السوق. لم يحدث توسع رسمي للتمثيل، لكن البيروقراطية وجدت نفسها تؤدي وظيفة تمثيلية: «تكمن قوة الدولة في النظام الدستوري للإدارة.. وتكمن الحرية المدنية في نظامها القانوني»، حسب تعبير المؤرخ إدوارد غانز. في مقاطعات بروسيا، كان مكتب «الرئيس الأعلى» ينسق عمل الوكالات الإدارية، ويرأس الجمعيات الريفية، ويخدم وظيفة القناة الموجهة للحكومة المركزية، التي أدارها الآن «مجلس الدولة» (Staatsrat) الذي اقترحه هاردنبرغ، لا الملك[23].

الاستقلالية البيروقراطية ومفارقة المحاسبة الديمقراطية

من المعايير الأربعة التي استخدمها صمويل هنتنغتون لتعريف المأسسة الدرجة التي تبلغها المؤسسة المعنية في «الاستقلالية». لا تتصف المؤسسات بالاستقلالية إلا إذا كانت لها «مصالحها وقيمها الخاصة التي تميزها عن تلك العائدة إلى المؤسسات والقوى الاجتماعية الأخرى»[24]. وهكذا، يلتزم النظام القضائي المستقل التزاماً صارماً بالمعايير القضائية في اتخاذ القرارات، بدلاً من أن يكون تحت سطوة الزعماء السياسيين أو يقبل الرشاوى من المدعى عليهم الأثرياء. كما يمكن للجيش المستقل أن يرقي ضباطه اعتماداً على المعايير العسكرية لا السياسية. النقيض المقابل للاستقلالية هو التبعية، حيث تتحكم بالمؤسسة فعلياً قوى خارجية. السردية التي قدمت في المجلد الأول عن كفاح الكنيسة الكاثوليكية في القرنين الحادي عشر والثاني عشر لكي تتمكن من تعيين رهبانها وأساقفتها في أثناء نزاع التنصيب، بينت أنه كان في واقع الأمر كفاحاً من أجل الاستقلالية عن سياسة البلاط السائدة آنذاك[25].

لم يوجد في الصين قط حكم قانون رسـمي، لكن وجدت بيروقراطية منذ عهد سـلالة تشين. اشـتغلت البيروقراطية وفق قواعد مكتوبة وقدمت توقعات ثابتة فيما يتعلق بمسـلك الحكومة. لقد سبقت البيروقراطية الصينية المستقلة نظيرتها الأوربية بألـف عـام، ووضعت القيـود والكوابـح على بعض أنـواع السـلوك الأوتوقراطي التعسـفي من جانب الأباطـرة. وفي الحقيقة، اعتقد أحد الأباطـرة الصينيين في عهد أسرة مينـغ أنـه قادر على إنشـاء جيـش خاص به وشـن الحرب؛ لكـن البيروقراطية أحبطت مسعاه بطريقة مهذبة لكن صارمة[26].

فهمـت جميـع الهيئات التنفيذية -بغـض النظر هل تتمثـل في مديري الشركات التنفيذيـين، أو رؤسـاء الدول، أو رؤسـاء الجامعات- ظاهـرة البيروقراطيات التي تتحرر من سـيطرة أسـيادها. إذ تسـتحيل إدارة مؤسسـة كبيرة، عامة أو خاصة، من دون بيروقراطية، لكن حالما توكل السلطة إلى تراتبية إدارية، يخسر الرئيس التنفيذي قدراً كبيراً من السيطرة وكثيراً ما يصبح أسيراً لتلك البيروقراطية بالذات (تلك كانت الفرضية المركزية للمسلسل الكوميدي «نعم، سيادة الوزير» (*Yes, Minister*) الذي عرضتـه هيئة الإذاعة البريطانية، حيث كان السـكرتير الدائم همفري، البيروقراطي مدى العمر، قادراً على إحباط مبادرات الوزير السـياسي الذي يشغل منصب رئيسه الاسمي). وكلما زادت اسـتقلالية البيروقراطية وقدرتها، تقلصت إمكانية السيطرة عليها.

حـدث ذلك أيضاً في عهد ملـوك آل هوهنزولرن. إذ كان باسـتطاعة ملك قوي وشديد المراس مثل فريدريك الأكبر ترهيب البيروقراطية وتركيعها خدمة لرغباته. وعبارته السياسـية الشهيرة رددت صدى الرأي الميراثي للملك لويس الرابع عشر: "أنا الدولة، والدولة أنا"[27]. لكن في عهد خليفتيه الأقل تجبراً وسـطوة، فريدريك وليـام الثـاني (1786-1797)، وفريدريك وليام الثالـث (1797-1840)، مال ميزان النفوذ بصورة حاسـمة لصالح البيروقراطية. حول أوائل الملوك البيروقراطية إلى عصبـة قويـة مرصوصـة البنيان ورفيعـة المكانـة؛ ولا ريب في أن هـذا التضامن الداخلي هو الذي منحها درجة عالية من الاسـتقلالية المؤسسـية. لم يكن المسؤولون

فيها يرون أنفسهم موظفين في خدمة أسرة هوهنزولرن، بل في خدمة الدولة البروسية، دولة تسامت مصلحتها على مصير أي شاغل معين للعرش. زادت هذه الروح التضامنية حين فتحت أبواب البيروقراطية بعد عام 1806 أمام الموهوبين والمتعلمين من الطبقة البورجوازية. ومن ثم، أمكن لمراقب أن يكتب عام 1799 قائلاً إن الدولة البروسية «أبعد ما تكون عن الملكية غير المقيدة»، فهي أرستقراطية «تحكم البلاد عبر شكل جلي وغير مقنع من البيروقراطية»[28]. لهذا السبب، اعتبر هيغل البيروقراطية في فلسفة الحق تجسيداً لـ«طبقة شاملة» مثلت المجتمع برمته، مقابل المجتمع المدني، الذي تعد مصالحه بالضرورة جزئية وذاتية التوجيه.

تحتاج المؤسسات الفعالة كلها إلى درجة عالية من الاستقلالية. إلا أن الإفراط يضر كالتفريط. فإذا امتنع جيش مثلاً عن تقديم معلومات حاسمة الأهمية إلى سادته السياسيين لأنه يعتقد أنهم سوف يسيؤون استخدامها، ووضع أهدافاً مستقلة للحرب، فهو يعد عندئذ متعدياً ومغتصباً للحق السياسي. يفهم الاقتصاديون هذه المشكلة من منظور الرئيس–الوكيل. إذ يفترض بالبيروقراطيات أن تكون وكيلة من دون أهداف خاصة بها؛ توضع هذه الأهداف من الرئيس الذي تعمل تحت أمرته. في الدولة الملكية، يكون «الرئيس» الملك أو الأسرة المالكة؛ وفي الديمقراطية، سيادة الشعب، الذي يحكم عبر ممثليه المنتخبين. في النظام السياسي الذي يؤدي وظيفته بكفاءة، يجب أن يتمتع الوكيل بما يكفي من الاستقلالية لأداء عمله على أفضل وجه، لكن يجب أن يبقى مسؤولاً في نهاية المطاف أمام الرئيس وخاضعاً لمحاسبته. نجت الاستقلالية البيروقراطية التي تعد كابحاً للسلطة المطلقة في العصر الملكي من سلطة الامبراطور بمرور الزمن، بل تحررت حتى من سلطة المجالس التشريعية المنتخبة وذلك مع دمقرطة المانيا في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين.

في السنوات التي أعقبت قيادة بروسيا لعملية توحيد المانيا عام 1871 بزعامة المستشار أوتو فون بسمارك، حمت البيروقراطية استقلالها من الامبراطور والقوى الديمقراطية الصاعدة. فتح حق الانتخاب أمام التصويت الشعبي على مراحل تدريجية بعد سبعينيات القرن، ومثلت أحزاب جديدة مثل الديمقراطيين

الاجتماعيين في الرايخستاغ (انظر الفصل 28). لكن دستور الامبراطورية وفر الحماية للبيروقراطيـة من تدخل البرلمـان؛ وبينما أمكن للبيروقراطيـين الجلوس في مقاعده، لم يكـن له أي سـلطة عـلى التعيينـات البيروقراطية. ظهر عند هـذه المرحلة «ائتلاف استبدادي»، حسـب تعبـير عالم السياسـة مارتن شـيفتر، جمـع الأحـزاب المحافظة وأحـزاب الشريحـة العليا من الطبقة الوسـطى التي دعمت اسـتقلالية البيروقراطية وحمتها من محاولات الأحزاب الجديدة وضع أتباعها في مواقع النفوذ[29].

احتفـظ هـذا الائتـلاف الاسـتبدادي بتأثـيره حتـى القـرن العشريـن، عقـب هزيمـة المانيـا في الحرب العالميـة الأولى وظهور أول ديمقراطيـة حقيقية في جمهورية فايـمار. وبعد إجبـار الامبراطور على التنـازل عن العرش عـام 1918، بقي الجهاز البيروقراطي الذي أدار البلاد سلبياً على الأغلب. أما الأحزاب الديمقراطية الجديدة التي برزت في هذه الحقبة -الاشـتراكيون، والديمقراطيون، وأنصار الوسـط- فقد أحجمت عن ضـم عدد كبير من أتباعها إلى البيروقراطية، خشـية اسـتفزاز ردة فعل تقلـب الرأي العام الجديد ضدها. وحتى بعد محاولة انقلاب «كاب بوتش»(*) عام 1920، ترددت في تطهير الخدمة المدنية من العناصر اليمينية المتمترسـة. صحيح أن التعيينات السياسية زادت بعد اغتيال القوميين المتطرفين رئيس الوزراء والثر راثينو عـام 1922، لكن المعينين الجدد سرعان ما طردوا حين وصل النازيون إلى السـلطة عـام 1933 وأصـدروا قانون إعادة تأسـيس مهنـة الخدمة المدنية، الذي اسـتهدف اليهود، والشيوعيين، و«المسؤولين الذين صنعتهم الأحزاب»[30].

بلغت مشـكلة الإفراط في الاسـتقلالية ذروتها في المؤسسـة العسكرية البروسية ثـم الألمانيـة. كان الجيش أبطأ مـن البيروقراطية المدنية في فتح البـاب أمام المجندين من الطبقة الوسـطى بعد إصلاحات شـتاين- هاردنبرغ، وبقـي معقلاً للامتيازات والفصـل الطبقي عن المجتمـع المدني حتى القرن العشريـن[31]. إذ منحته انتصاراته على الدانمرك، والنمسـا، وفرنسـا رأسمالٍ سياسـياً للمطالبة بالاستقلال عن هيمنة

(*) انقلاب وقع في 13 مارس 1920 واسـتهدف إسـقاط جمهورية فايمار الألمانية وإقامة حكومة يمينية استبدادية مكانها. لكن المحاولة فشلت بعد بضعة أيام جراء عصيان مدني واسع النطاق.

الرايخستاغ المنتخب، وتحت مظلة دستور بسمارك، لم تكن المؤسسة العسكرية مسؤولة إلا أمام الامبراطور وحده. جعلت هذه الدرجة العالية من الاستقلالية المؤسسة العسكرية محركاً ازداد دفعاً باطراد للسياسة الخارجية الألمانية، وأصبحت «دولة داخل دولة»، حسب تعبير المؤرخ غوردون غريغ. بدأ جنرال هيئة الأركان العامة ألفريد فون فالدرسي تقديم الحجة في أثناء الأزمة البلغارية (1887-1888)(*) على أن الحرب ضد روسيا دعماً لمصالح النمسا في البلقان أمر حتمي، وطالب بشن حرب وقائية. لكن بسمارك، الذي فهم بحكمته أن هدف سياسة المانيا الخارجية يجب أن يتمثل في منع ظهور تحالف مناهض لالمانيا، تمكن من احتواء هذا التهديد، اعتماداً على مقولته الشهيرة إن الحرب الوقائية تشبه الانتحار بسبب الخوف من الموت. لكن خلفاءه الأضعف قدرة وحنكة فشلوا في السيطرة على النفوذ السياسي للمؤسسة العسكرية. فقد وضعت هيئة الأركان العامة بقيادة الجنرالين ألفريد فون شليفين، وهيلموت فوت مولتكه (الابن)، خططاً للحرب على جبهتين معاً ضد فرنسا وروسيا، وطالبت باتخاذ موقف هجومي في أثناء الأزمة المغربية عام 1905 (**) (ما دفع بريطانيا وفرنسا إلى تحالف أوثق بينهما)، ومارست ضغطاً لدعم الحليفة النمسا في سلسلة الحوادث التي أدت إلى اغتيال الأرشيدوق فرانز فرديناند في سيرايفو (يوليو/ تموز 1914). أصبح اعتقاد المؤسسة العسكرية بحتمية الحرب على جبهتين نبوءة تحقق ذاتها، حيث أبلغت الامبراطور بعدم وجود خيار سوى مهاجمة فرنسا وفقاً لجدول الجيش الزمني رداً على الحوادث في البلقان. وكانت العاقبة الحرب العالمية الأولى[32].

(*) سلسلة من الحوادث التي جرت بين عامي 1885 و1888 وأثرت في التوازن بين القوى الكبرى والنزاع بين الامبراطوريتين الروسية والنمسوية-الهنغارية. وكانت في الحقيقة جزءاً من أزمة البلقان التي أدت إلى ظهور دول هشة وتحالفات غير مستقرة سببت في نهاية المطاف الحرب العالمية الأولى.

(**) أزمة دولية اندلعت حول الوضع الاستعماري في المغرب بين المانيا وفرنسا المدعومة من بريطانيا.

سوف يستمر تراث البيروقراطية المستقلة الذي تأسس في القرن الثامن عشر في جمهورية ألمانيا الاتحادية المعاصرة. نجح النظام الاشتراكي القومي بعد أن وصل إلى السلطة عام 1933 في إخضاع المؤسسة العسكرية لمشيئته، لكنه ترك غالبية البيروقراطية المدنية سليمة. وخلافاً للشيوعيين البلاشفة والصينيين، لم يوجد النازيون تراتبية موازية من المفوضين، ولا سعوا إلى تفكيك البيروقراطية بالجملة. بل اكتفوا بإضافة أفراد موالين إلى بعض الوزارات (ولاسيما وزارة الداخلية) وأجروا عملية تطهير طالت المسؤولين اليهود والشيوعيين، لكن في النهاية وجدوا أنهم بحاجة إلى الاعتماد على قدرة الخدمة المدنية[33].

ونتيجة لذلك كله، بقيت تلك البيروقراطية تعمل بكفاءة حين دمر الحلفاء النظام النازي (مايو/ أيار 1945)، وأثبتت في الحقيقة مرونة استثنائية على الرغم من سعي سلطات الاحتلال الحليفة لتطهيرها من المسؤولين من أصحاب الخلفية النازية أو المتعاطفين معها. بلغت نسبة أعضاء الحزب من بين الموظفين البروسيين في الخدمة المدنية كلها نحو 81 في المئة، انضم نصفهم قبل عام 1933 [34]. وجهدت سلطات الاحتلال الأميركية والبريطانية والفرنسية إلى استئصال النازية من الحكومة الألمانية عبر إجراء محاكمات لكبار القادة بتهمة ارتكاب جرائم الحرب في نورمبورغ، ثم عبر تطهير الخدمة المدنية من الأفراد. لكن مع إقامة الجمهورية الاتحادية الجديدة عام 1949 وتزايد الضغوط من أجل تشكيل حكومة فعالة يمكن أن تحتضن حلف «النيتو» الجديد ضد الاتحاد السوفييتي، أعيدت أعداد كبيرة من المسؤولين المطرودين إلى الخدمة. وصدر قانون اتحادي عام 1951 يمنح جميع موظفي الخدمة المدنية النظاميين، ومنهم أصحاب الخلفية النازية والذين طردوا من ألمانيا الشرقية، حق العودة إلى الوظيفة[35]. ومن بين ثلاثة وخمسين ألف موظف طردوا بداية في عملية التطهير، لم يستثن من العودة إلى الخدمة نهائياً سوى ألف.

تغير المجتمع الألماني تغيراً هائلاً مع إقامة الجمهورية الاتحادية في منتصف القرن العشرين، وذلك بعد تدمير الأرستقراطية، وطبقة «اليونكر» القديمة، والخزي الذي أصاب النظام النازي الشائن، وتفكيك دولة بروسيا، وانتشار القيم الديمقراطية

الحقيقية عبر المجتمع الأوسع. كما تغيرت مواقف البيروقراطيين الألمان بمرور الزمن. لكن تقاليد البيروقراطية الألمانية بما تتميز به من استقلالية وارتفاع مستوى الجودة في الأداء بقيت على حالها دون تغيير.

سبيل واحد إلى الدولة الحديثة

قدمت هذه التفاصيل المسهبة كلها عن تاريخ البيروقراطية البروسية-الألمانية لأنها تكوّن نموذجاً للدولة الحديثة يحظى باعتراف واسع النطاق. لكنه يمثل أيضاً سبيلاً اتخذته مجموعة مختارة من البلدان التي طورت دولاً حديثة لا ميراثية نتيجة تنافس عسكري وشهدت بقاء تلك الدول واستمرارها إلى العصر الحديث. سوف أضم إلى هذه المجموعة الصين في عصر سلالتي تشين وهان، قبل بروسيا والسويد والدانمرك وفرنسا واليابان بنحو ألفي عام. لا توجد علاقة تبادلية عريضة بين الحرب والحكومة الحديثة المتميزة بجودة الأداء؛ فقد بقيت مجتمعات عديدة فاسدة أو ميراثية مع أنها خاضت حروباً طويلة الأمد. الحرب مجرد شرط تمكيني في مجموعة فرعية من البلدان.

ونظراً لهشاشة المؤسسات في كثير من الدول النامية اليوم، فإن المؤثر في البيروقراطية البروسية-الألمانية هو استمراريتها ومرونتها. فقد نجا التراث البيروقراطي الذي تأسس في بروسيا القرن الثامن عشر من يينا ونابليون، وانتقل إلى الامبراطورية الألمانية، وديمقراطية فايمار، والنظام النازي، ثم الديمقراطية التي عادت بعد الحرب في ظل الجمهورية الفيدرالية. صحيح أن التكوين الاجتماعي للبيروقراطية شهد تغيراً ضخماً من محمية أرستقراطية إلى هيئة نخبوية تعتمد على الجدارة والأهلية وتعبر عن الشعب الألماني بصورة أوسع، لكنها احتفظت بروح التضامن، والأهم الدعم السياسي لاستقلاليتها.

لاشك في أن البيروقراطية الألمانية اليوم تخضع للسيطرة الكاملة للنظام السياسي الألماني، وهي مسؤولة في نهاية المطاف أمام أحزاب منتخبة ديمقراطية وممثلة في

البوندستاغ. لكن هذا التحكم يتم غالباً عبر وزير سياسي تضعه كل إدارة على قمة هرم التراتبية البيروقراطية. وما لم يحدث قط في المانيا هو التوزيع بالجملة للمناصب الحكومية على العاملين المنتمين للأحزاب على شكل رعاية أو محسوبية سياسية، مثلما جرى في الولايات المتحدة وإيطاليا واليونان. في التاريخ الألماني، مثلت استقلالية البيروقراطية في كثير من الأحيان قوة لنزعة محافظة هائلة، بل عسكرتارية سافرة وعدوان خارجي. لكن حقيقة أن هذه الاستقلالية مضمونة ومؤمنة قبل فتح النظام السياسي الألماني للسياسة الديمقراطية، عنت منع انطلاق المحسوبية السياسية في المانيا، كما أشار مارتن شيفتر. أما في البلدان التي ظهرت فيها الديمقراطية قبل ترسيخ أركان الدولة القوية، فإن النتيجة كما سنرى لاحقاً أقل إيجابية من منظور جودة الأداء الحكومي.

في الوقت الحاضر، تحتل المانيا واليابان وعدد صغير من البلدان الأخرى مراتب متقدمة بسبب جودة أداء حكوماتها وانخفاض مستويات الفساد، جراء تركة ورثتها من مرحلة استبدادية ماضية في تطورها السياسي. لا يمكن أن ندعوها سعيدة الحظ، لأنها دفعت ثمن هذه الاستقلالية البيروقراطية على شكل تنافس عسكري، وحرب واحتلال، وحكم استبدادي قوض المحاسبة الديمقراطية وأخر مقدمها. ومثلما أوضح هنتنغتون، لا تأتي الأمور الجيدة كلها معاً في التطور السياسي.

5

الفساد

بعض تعريفات الفساد؛ كيف يؤثر الفساد في السياسة والنمو الاقتصادي؛ المحسوبية والزبائنية بوصفها من الأشكال المبكرة للمشاركة الديمقراطية؛ لماذا تعد المحسوبية سيئة من منظور الديمقراطية، لكن ليس على درجة سوء أشكال معينة أخرى من الفساد؛ لماذا يضعف انتشار الزبائنية مع زيادة غنى البلدان

في عام 1996 ألقى جيمز ولفنسون، الرئيس المعين حديثاً للبنك الدولي، خطبة أشار فيها إلى «سرطان الفساد» بوصفه عائقاً رئيساً للتنمية الاقتصادية في البلدان الفقيرة. عرف المسؤولون في البنك الدولي منذ بدايات المؤسسة بالطبع أن الفساد مشكلة كبرى في عديد من البلدان النامية، وأن المعونات والقروض الخارجية كثيراً ما ذهبت مباشرة إلى جيوب المسؤولين النافذين في البلدان التي يفترض أن تتلقى المساعدة[1]. لكن قبل خطبة ولفنسون، انتشر رأي على نطاق واسع بين ممارسي التنمية يؤكد استحالة فعل شيء مؤثر لمجابهة هذه المشكلة، وأن درجة محدودة من الفساد أمر حتمي أو لا يعد خطراً بحيث يعيق النمو الاقتصادي. في أثناء الحرب الباردة، عرفت حكومات فاسدة عديدة بعمالتها للولايات المتحدة (والمثال البارز تجسده زائير في عهد موبوتو سيسي سيكو)، ولم تكن واشنطن متشوقة لتوجيه إصبع الاتهام إلى أصدقائها المقربين.

منذ نهاية الحرب الباردة، مارست منظمات التنمية الدولية ضغطاً كبيراً لمكافحة الفساد كجزء من مسعى أوسع نطاقاً لبناء الدول وتقوية المؤسسات. ومثلما رأينا في البيانات المستمدة من مؤشرات الحوكمة العالمية في الفصل الثالث، هنالك علاقة وثيقة بين الفعالية الحكومية والسيطرة على الفساد. إن وجود دولة قوية وفعالة يتضمن أكثر من مجرد مكافحة الفساد، لكن الحكومات التي تعاني مستويات مرتفعة منه تواجه في العادة مشكلات كبرى في إيتاء الخدمات، وتطبيق القوانين، وتمثيل الصالح العام.

ثمة أسباب عديدة وراء عرقلة الفساد للتنمية الاقتصادية. أولاً، الفساد يحرف الحوافز الاقتصادية عبر توجيه الموارد إلى جيوب المسؤولين القادرين سياسياً على أخذ الرشاوى، بدلاً من أكثر الاستخدامات إنتاجية. ثانياً، يماثل الفساد في تأثيره ضريبة تنازلية مرتفعة: بينما توجد درجات محدودة من الفساد بين الموظفين الصغار من أصحاب الأجور المنخفضة في بلدان عديدة، تذهب غالبية الأموال المختلسة إلى النخب التي يمكنها استخدام مواقعها في السلطة لانتزاع الثروة من السكان. فضلاً عن ذلك، كثيراً ما يكون السعي للحصول على هذه المكاسب انشغالاً يستهلك وقتاً ويحرف طاقات أكثر الأشخاص ذكاء وطموحاً ممن يستطيعون تأسيس الشركات الخاصة المولدة للثروة. يدعو الاقتصاديون استغلال النظام السياسي للحصول على مكسب خاص «السعي وراء الريع»[2].

قُدمت الحجة على أن الرشوة قد تزيد الفاعلية والكفاءة عبر تسهيل عملية تسجيل الشركات، أو الحصول على رخص الاستيراد، أو مقابلة المسؤولين الكبار. لكنها تمثل طريقة هزيلة لأداء الأعمال: من الأفضل لو تجري عمليات التسجيل بسرعة، أو يلغى شرط الحصول على رخص الاستيراد أصلاً، أو يحظى الأفراد بحرية الوصول إلى الحكومة بطريقة متساوية وسهلة. ومن المؤكد في نهاية المطاف أن وجود حكم قانون واضح سيكون أكثر كفاءة وفاعلية.

وبغض النظر عن تشويه التأثيرات الاقتصادية، يمكن للفساد أن يخرب النظام السياسي أيضاً. إن الشعور المدرك بوجود مسؤولين وسياسيين فاسدين يقلص شرعية الحكومة في نظر الناس العاديين، ويضعف الإحساس بالثقة الذي يحظى بأهمية حاسمة لإنجاز عمليات الدولة بأسلوب سلس. في أحوال كثيرة، لا توجه تهم الفساد من أجل تحسين أداء الحكومة، بل تستعمل سلاحاً سياسياً. ففي المجتمعات التي يكون فيها معظم السياسيين فاسدين، لا يعد اختيار واحد منهم كبش فداء علامة على الإصلاح، بل استعراض للقوة المتغطرسة. بينما تعد حقيقة الفساد ومظهره من أشد مواطن الضعف ضرراً بالديمقراطيات الجديدة الساعية إلى ترسيخ مؤسساتها.

إذا أردنا فهم كيفية انتقال الدول من النظام الميراثي إلى الحديث، نحتاج إلى معرفة طبيعة الفساد ومصادره بصورة أوضح. فهو يتخذ أشكالاً عديدة، بعضها أكثر ضرراً من غيرها بالنمو الاقتصادي والشرعية السياسية، ولذلك فإن من الضروري تبيين بعض التعريفات الأساسية.

عام وخاص

ثمة أدبيات ضخمة تتناول هذه الأيام الفساد ومصادره، واقتراحات كثيرة لإمكانية علاجه. لكن على الرغم من العمل الأكاديمي المتخصص على هذا الموضوع، لا يوجد تصنيف مقبول لفهم السلوكيات المختلفة التي تجمع نمطياً في سلة واحدة تحت عنوان الفساد[3].

تتركز غالبية تعريفات الفساد على الاستيلاء على الموارد العامة من أجل مكسب خاص[4]. يعد هذا التعريف نقطة انطلاق مفيدة؛ حيث يصبح الفساد وفقاً له سمة مميزة للحكومات أساساً، لا للشركات أو المؤسسات الخاصة مثلاً.

يتضمن التعريف أن الفساد بمعنى من المعاني ظاهرة لا يمكن أن تنبثق إلا في المجتمعات الحديثة أو التي تمر بطور التحديث على الأقل، لأنه يعتمد على تمييز بين

العام والخاص. ومثلما رأينا في الفصل السابق، لم يتطور الفارق المميز بين المجال العام والمصلحة الخاصة في بروسيا إلا في أثناء القرنين السابع عشر والثامن عشر. وقبل ذلك التاريخ كانت الحكومة البروسية ميراثية (كجميع الدول الأوربية في الواقع الفعلي). وهذا يعني بدلالته أن الأمير اعتبر نفسه مالك الأراضي التي يحكمها، كأنما هي جزء من بيته أو إرثه. كان باستطاعته منح الأراضي (والناس الذين يعيشون عليها) إلى الأقرباء أو الأنصار أو المنافسين لأنها شكل من أشكال الملكية الخاصة. ولم يكن من المنطقي الحديث عن فساد في ذلك السياق، نظراً لعدم وجود فكرة المجال العام الذي يمكن اختلاس موارده.

مع نمو الدول المركزية في القرنين السابع عشر والثامن عشر فقط بدأ النظر إلى مجال الحاكم باعتباره نوعاً من الأمانة العامة التي يكلف بإدارتها نيابة عن المجتمع الأوسع، لا ملكية خاصة. وشددت جميع المبادئ الحديثة المبكرة لسيادة الدولة، كما وضعها غورتيوس، وهوبز، وبودان، وبوفيندورف، على حقيقة أن شرعية الحاكم لا تستند إلى حقوق ملكية قديمة أو موروثة، بل إلى حقيقة أنه بمعنى من المعاني وصي على المصلحة العامة الأوسع. ولا يستطيع فرض الضرائب بطريقة شرعية إلا مقابل توفير الخدمات العمومية الضرورية، وأولها النظام العام لتجنب حرب الكل ضد الكل حسب وصف هوبز.

فضلاً عن ذلك، بدأ سلوك المسؤولين في المجال العام، وصولاً إلى الحاكم نفسه، يحدد على نحو متزايد وفق قواعد رسمية. ومن بين القوانين التكوينية لدولة القانون البروسية قواعد وأنظمة رسمت بوضوح الحدود الفاصلة بين الموارد العامة والخاصة. وكانت الكونفوشيوسية الصينية قد طورت مبدأ موازياً قبل قرون عديدة: لا يعد الأباطرة مجرد مالكين للأرض والناس الذين يحكمونهم فحسب، بل أوصياء أخلاقيون على المجتمع برمته، ومن واجباتهم الرفاهية المجتمعية. ومع أن الأباطرة الصينيين تمتعوا بالقدرة على الاستيلاء على الأموال العامة وتخصيصها لاستخداماتهم، وقاموا بذلك فعلاً (مثلما فعل الامبراطور وانلي قرب نهاية عهد سلالة مينغ)، إلا أن الخط المميز بين هذه الحسابين توضح وترسخ دوماً[5].

لا مجرد فساد

هنالك ظاهرتان تتصلان اتصالاً وثيقاً بالفساد كما عرفناه آنفاً، لكنهما لا تماثلانه. الأولى، إيجاد الريوع وانتزاعها؛ والثانية، ما يشار إليه بأنه محسوبية أو زبائنية.

في علم الاقتصاد، يعرف الريع تقنياً بأنه الفارق بين كلفة الاحتفاظ بسلعة أو خدمة منتجة وسعرها. من أهم مصادر الريع الندرة: يباع برميل النفط اليوم بسعر أعلى من تكلفة الإنتاج الهامشية لأن الطلب عليه مرتفع؛ ومن ثم يشار إلى الفارق بين السعرين بأنه مصدر ريع. كما يمكن لصاحب ملكية عقارية مشتركة في «بارك أفنيو» في نيويورك أن يطلب ريعاً أعلى لكل قدم مربعة مقارنة بمساحة مماثلة في وسط ولاية أيوا لأن الأراضي أكثر ندرة في منهاتن.

وبينما توجد الريوع عبر الندرة الطبيعية للأرض أو السلع، يمكن توليدها اصطناعياً بواسطة الحكومات. والمثال النمطي يجسده الترخيص. في مدينة نيويورك، تحدد لجنة «التاكسي والليموزين» العدد الإجمالي لسيارات الأجرة القانونية. ولأن هذا العدد بلغ الحد الأعلى لسنوات عديدة، لا يلبي عدد سيارات الأجرة الطلب عليها، ولذلك فإن الميدالية التي تمنحها المدينة وتعطي الحق بتشغيل سيارة تباع بمبلغ يصل إلى مليون دولار. تكلفة الميدالية ريع ولدته السلطات السياسية، سوف يختفي على الفور إذا سمحت المدينة لأي فرد بوضع لوحة على سيارته لنقل الركاب بها.

تمتلك الحكومات طرائق عديدة لإيجاد الندرة الاصطناعية، ومن ثم فإن الشكل الأساسي للفساد يشمل إساءة استخدام هذا النوع من السلطة. على سبيل المثال، وضع تعريفات جمركية على الواردات يقيدها ويولد ريوعاً للحكومة؛ وأكثر أشكال الفساد انتشاراً في العالم يكمن في هيئات الجمارك، حيث يأخذ الموظف الجمركي رشوة إما لتخفيض الرسوم المفروضة أو تسهيل عملية التخليص بحيث يتسلم المستورد بضاعته في الموعد المحدد. في خمسينيات وستينيات القرن الماضي، بلغ

انتشار الفساد في مصلحة الجمارك الإندونيسية حد أن الحكومة قررت في نهاية المطاف توكيل شركة سويسرية بأداء المهمة عبر التدقيق في جميع الحاويات القادمة[6].

دفعت قدرة الحكومات على إيجاد الريوع بكل سهولة عبر السلطة الضريبية أو التنظيمية، عديداً من الاقتصاديين إلى شجب الريوع عموماً بوصفها تشويهاً للتخصيص الكفء للموارد بواسطة الأسواق، واعتبار إيجاد الريع وتوزيعه مرادفين للفساد في واقع الأمر. إن مقدرة الحكومات على توليد الريوع تشجع كثيراً من الأشخاص الطامحين على اختيار السياسة بدلاً من الأعمال (التجارية) المغامرة أو القطاع الخاص سبيلاً للثروة. يعرض دوغلاس نورث، وجون واليس، وباري واينغاست تمييزاً جوهرياً بين ما يدعونه أنظمة مقيدة ومتاحة: في الأولى، تتعمد النخب تقييد ممارسة النشاط الاقتصادي بحيث توجد ريوعاً وتزيد وارداتها، وتمنع ظهور اقتصاد حديث يتصف بالدينامية والتنافسية[7].

وبينما يمكن إساءة استعمال الريوع بهذه الطرق المشينة، بل يُلجأ إليها فعلاً، قد تستخدم بأساليب مشروعة تماماً تعقّد أي إدانة شاملة لها. النوع الأوضح من الريع «الحميد» هو براءة الاختراع أو حق النشر، حيث تمنح الحكومة مبتكر فكرة أو عمل إبداعي حقاً حصرياً في أي عائدات ناتجة مدة محددة من الزمن. والفارق بين تكلفة إنتاج الكتاب الذي تحمله بين يديك الآن والسعر الذي دفعته ثمناً له (على افتراض عدم سرقته أو «تنزيله» [من الانترنت] بطريقة غير مشروعة) فهو ريع، لكنه ريع يشرعنه المجتمع بوصفه وسيلة لتحفيز الابتكار والإبداع. يؤكد الاقتصادي مشتاق خان أن حكومات آسيوية عديدة شجعت التصنيع عبر السماح للشركات المفضلة بتوليد أرباح مفرطة، بشرط إعادة توظيفها في استثمارات جديدة. صحيح أن ذلك فتح الباب أمام قدر كبير من الفساد والتعدي، لكنه حفز أيضاً نمواً سريعاً بمعدل أعلى ربما من ذلك الذي تنتجه قوى السوق لوحدها[8].

توجد جميع الوظائف التنظيمية الحكومية، من حماية الأراضي الرطبة، إلى شرط الإفصاح عند الطرح الأولي للأسهم للاكتتاب العام، إلى ضمان الأدوية باعتبارها

آمنة وفعالة، أنواعاً متعددة من الندرة الاصطناعية. وأي قدرة على منح/ أو سحب سلطة تنظيمية تولد ريعاً. لكن بينما نستطيع أن نتجادل حول المدى المناسب للتنظيم، لن يرغب سوى عدد قليل من الناس بالتخلي عن هذه الوظائف لمجرد أنها توجد ريوعاً. وفي الحقيقة، تعود أسباب وجود ميداليات سيارات الأجرة في نيويورك التي تلقت كثيراً من سهام النقد إلى الحاجة إلى الحفاظ على حد أدنى من الخدمة وضمان المساواة في الوصول إلى وسائل النقل العام. ومن دون هذا النوع من التنظيم، ربما يرفض كثير من السائقين نقل الركاب مسافات قصيرة أو الذهاب إلى الأحياء الفقيرة.

وهكذا، يتداخل إيجاد الريوع وتوزيعها من الحكومة تداخلاً كبيراً مع الفساد، لكنهما ظاهرتان مختلفتان. إذ يجب النظر إلى غرض الريع والحكم عليه: هل ينتج سلعة/ منفعة خاصة صافية يستولي عليها المسؤول الحكومي، أم يخدم في الواقع هدفاً عاماً أوسع نطاقاً؟

المحسوبية والزبائنية

الظاهرة الثانية التي ارتبطت بالفساد ارتباطاً وثيقاً هي المحسوبية أو الزبائنية. تقوم العلاقة الزبائنية على تبادل الحظوة والخدمة بين فردين على مستويين مختلفين من المكانة والنفوذ، وتشمل في العادة تسهيلات يقدمها الراعي إلى العميل مقابل ولائه ودعمه السياسي. يجب أن يكون الدعم المقدم إلى العميل سلعة/ منفعة يمكن الاستيلاء عليها فردياً، مثل وظيفة في مكتب البريد، أو «ديك حبش» في عيد الميلاد، أو بطاقة لخروج أحد الأقرباء من السجن، لا سلعة ذات نفع عام أو سياسة تطبق على شريحة واسعة من الناس[9]. لنتأمل المثال الآتي: «في صقلية، تقدم طالب مهتم بالتعرف إلى أستاذ جامعي يحتاج إليه في خدمة، إلى سياسي محلي في بلدة صغيرة يدين له بالفضل بغرض مساعدته في بغيته. عرفه السياسي بابن عم له يعمل في المدينة المركزية في الإقليم واتصل هذا الأخير بمساعد للأستاذ رتب الموعد. منحت الخدمة المطلوبة مقابل وعد الطالب بتنظيم حملة لصالح السياسي وقت الانتخابات»[10].

تتميز المحسوبية عن الزبائنية أحياناً بالحجم والمدى؛ إذ تكون العلاقات القائمة على المحسوبية بين الرعاة والعملاء مباشرة في الحالة النمطية وتوجد في الأنظمة كلها، الاستبدادية أو الديمقراطية. بينما تشمل الزبائنية تبادلات أوسع نطاقاً للخدمات والمساعدات بين الطرفين، وكثيراً ما تتطلب تراتبية من الوسطاء[11]. ومن ثم توجد أساساً في البلدان الديمقراطية حيث يجب حشد أعداد ضخمة من الناخبين[12]. وما يعرف تقليدياً بنظام المحسوبية في السياسة الأميركية هو فعلياً نظام زبائني وفق هذا التعريف لأنه يشمل تنظيمات حزبية جماهيرية توزع المكاسب والخدمات على نطاق واسع عبر آليات سياسية تراتبية معقدة[13].

تعد الزبائنية منهجاً سيئاً وانحرافاً عن الممارسة الديمقراطية من عدة جوانب. فنحن نتوقع في أي ديمقراطية حديثة أن يصوت المواطنون للسياسيين اعتماداً على وعودهم المتعلقة بالسياسات العامة العريضة، أو ما يسميه المختصون في العلوم السياسية أجندة «براجية». وربما يؤيد اليساريون برامج حكومية توفر الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية، بينما قد يحبذ المحافظون أن تخصص الحكومة الموارد للدفاع الوطني. في الحالتين كلتيهما، يفترض بخيارات الناخبين المفضلة أن تعبر عن الآراء العامة المتعلقة بما هو صالح للمجتمع السياسي برمته، لا لناخب فرد. وبالطبع، يدلي الناخبون في الديمقراطيات المتقدمة بأصواتهم وفقاً لمصلحتهم الذاتية، بغض النظر هل تكمن في ضرائب منخفضة للموسرين، أو دعم حكومي لنوع معين من النشاط التجاري، أو برامج تستهدف الفقراء. ومع ذلك كله، تبرر هذه البرامج الموجهة من منظور المفاهيم العريضة للعدالة أو الصالح العام، وحتى حين تستهدف يجب تطبيقها بنزاهة لا على الأفراد بل على شرائح عريضة من الناس. ولا يفترض بالحكومة على وجه الخصوص أن تمنح مكاسب لأفراد معينين اعتماداً على تأييدهم (أو معارضتهم) لها.

في النظام الزبائني، يقدم السياسيون مكاسب فردية للأنصار السياسيين وحدهم مقابل أصواتهم. يمكن لهذه المكاسب والفوائد أن تشمل وظائف في القطاع العام، أو دفعات نقدية، أو خدمات سياسية، أو حتى منافع عامة مثل المدارس والعيادات

التي تمنح انتقائياً للمؤيدين السياسيين دون غيرهم. ما يفرز تأثيرات سلبية على الاقتصاد والنظام السياسي معاً لعدد من الأسباب[14].

أولاً وربما الأهم، تؤثر المحسوبية والزبائنية في جودة الحكومة. فقد شيدت البيروقراطيات الحديثة على دعامة الجدارة والأهلية، والكفاءة التقنية، واللاشخصانية. وحين تحشد بالأنصار السياسيين للسياسي أو أزلامه والمقربين إليه، ينحدر مستوى أدائها بشكل حتمي تقريباً. كما يؤدي إلى تضخم جدول الرواتب ويعد مصدراً رئيساً للعجز المالي. وخلافاً للقطاع الخاص، لا يواجه القطاع العام تهديد الإفلاس أو يمتلك مقاييس سهلة الاستخدام للأداء، ما يعني أن الحكومات المتخمة بالتعيينات القائمة على المحسوبية يكاد يتعذر إصلاحها[15].

تتعلق الطريقة الثانية التي تضعف عبرها الزبائنية الممارسة الديمقراطية الحميدة بحقيقة أنها تقوي النخب الموجودة وتمنع المحاسبة الديمقراطية. إذ إن العلاقة الزبائنية تقوم بالتعريف بين طرفين غير متعادلين، حيث يشتري السياسيون الأقوياء أو الأثرياء (أو الأقوياء والأثرياء) في الواقع تأييد المواطنين العاديين. في الحالة النمطية، يهتم هؤلاء السياسيون بتعزيز مصالحهم الضيقة. وربما يهتمون بدعم رفاه عملائهم الذين يشكلون قاعدة التأييد ومصلحتهم، لكن ليس عامة الناس. في أوروبا، تقلصت حالة اللامساواة في مسار القرن العشرين بسبب نهوض أحزاب براجمية مثل حزب العمال البريطاني أو الحزب الديمقراطي الاجتماعي الألماني (انظر الجزء الثالث). نادت هذه الأحزاب ببرامج اجتماعية عريضة تؤدي إلى إعادة توزيع الموارد من الأغنياء إلى الفقراء على أسس نزيهة وعادلة نسبياً. بالمقابل، مازالت بلدان عديدة في أميركا اللاتينية تعاني مستويات مرتفعة من الظلم لأن الفقراء اعتادوا التصويت لصالح الأحزاب الزبائنية -الحزب البيروني في الأرجنتين مثال تقليدي على ذلك- لا البراجمية. وبدلاً من جلب مكاسب عريضة للفقراء، بددت الأحزاب الزبائنية الموارد على ما يعد في الحقيقة رشاوى للناخبين.

الأساليب الطبيعية للنزعة الاجتماعية

تعامل المحسوبية والزبائنية أحياناً كأنها من أشكال السلوك السياسي المنحرف انحرافاً خطيراً، ولا توجد إلا في البلدان النامية جراء سمات خاصة تسم هذه المجتمعات. وفي الحقيقة، تعد علاقة المحسوبية السياسية، بغض النظر هل تشمل العائلة أو الأصدقاء، واحدة من الأشكال الأساسية للتنظيم الاجتماعي البشري الموجودة. وهي شمولية لأنها طبيعية في البشر. ومن ثم فإن السر التاريخي الكبير الذي يجب حل غموضه لا يكمن في السؤال عن سبب وجود المحسوبية بل لماذا أصبحت محظورة قانونياً في النظم السياسية الحديثة واستبدلت بالتنظيم اللاشخصاني.

في المجلد الأول قدمت الحجة على أن البشر كائنات اجتماعية بالطبيعة وأن تنظيمهم الاجتماعي متجذر في البيولوجيا. هنالك مبدآن بيولوجيان أساسيان لا تتقاسمهما فعلياً المجتمعات البشرية كلها فحسب، بل كثير من الأنواع الأخرى التي تتكاثر جنسياً: اصطفاء الأقرباء أو الكفاءة الكلية، والإيثار المتبادل[16]. في اصطفاء الأقرباء، يفضل الأفراد أقرباءهم في الدم وفق عدد المورثات المشتركة؛ وهذا أساس محاباة الأقارب. أما الإيثار المتبادل فيشمل تبادل الخدمات والمنافع على أساس مباشر بين أفراد لا تجمعهم صلات القربى.

لا يعد اصطفاء القرابة ولا الإيثار المتبادل من السلوكيات المكتسبة؛ إذ يميل كل طفل غريزياً، بغض النظر عن الثقافة، إلى تفضيل الأقرباء وتبادل الحظوة مع أولئك المحيطين به. ولا هما من السلوكيات المتأصلة في الحسابات العقلانية؛ حيث يولد البشر مع جملة من العواطف الوجدانية التي تدعم تنمية العلاقات الاجتماعية اعتماداً على التعاون مع الأصدقاء والأقرباء. أما التصرف بطريقة مغايرة –على سبيل المثال: اختيار موظف على مستوى مرتفع من الكفاءة على حساب صديق أو قريب، أو العمل في بيروقراطية لا شخصانية– فهو سلوك منظم اجتماعياً يعاكس مسار ميولنا الطبيعية. ولم يبدأ البشر تنظيم أنفسهم وتعلم التعاون بأسلوب يسمو على الأصدقاء والأقرباء إلا مع تطور مؤسسات سياسية مثل الدولة الحديثة. وحين

تنهار مثل هذه المؤسسات، نعود إلى المحسوبية ومحاباة الأقارب بوصفهما شكلاً افتراضياً صحيحاً ومبدئياً من أشكال التواصل الاجتماعي.

تتمثل أوائل الأشكال المبكرة من التنظيم الاجتماعي البشري في الزمرة والقبيلة. وتجسد الاثنتان كلتاهما ما ندعوه اليوم تنظيمات قائمة على المحاباة والمحسوبية، وكانت الشكل الوحيد للتنظيم الذي وجد في الأربعين ألف سنة الأولى تقريباً من التاريخ البشري. تألفت الزمرة من جماعات صغيرة من بضع عشرات من الأفراد الذين تجمعهم صلات القربى؛ بينما ارتكزت القبيلة على مبدأ التحدر من جد مشترك، ما يسمح لمدى المجتمع بالتوسع إلى حد بعيد. وكان اصطفاء الأقرباء والإيثار المتبادل ضروريين للم شمل هذين النوعين من الجماعات معاً: استند التضامن إلى قرابة الدم (الاشتراك في المورثات)، وظهر تبادل للخدمات والمنافع في الاثنتين بين الزعيم أو «الرجل الكبير» الذي يقود المجموعة وأتباعه. لا يملك الزعماء في التنظيمات القبلية ذلك النوع من السلطة المطلقة التي سيكتسبونها في المجتمعات على مستوى الدولة. إذ يمكن استبدالهم إذا فشلوا في الحفاظ على تدفق الموارد إلى أتباعهم، أو ارتكبوا أخطاء تضر بمصالح الجماعة. ومن ثم وجدت درجة حقيقية من التبادلية بين الزعماء والأتباع في مثل هذه التنظيمات.

لم تستبدل العلاقة القائمة على تبادل الحظوة والمحسوبية بين «الرجل الكبير» وأتباعه كلية، وظلت إلى الوقت الحاضر شكلاً من أشكال التنظيم السياسي. ولا يعود ذلك إلى أنها نزعة طبيعية في الناس فحسب، بل لأنها مثلت في أحوال عديدة السبيل الأكثر فعالية وكفاءة إلى السلطة السياسية. اليوم، تمارس السلطة على الأغلب عبر السيطرة على تنظيمات رسمية مثل الدول، والشركات، والمنظمات غير الحكومية. وهي مصممة في أشكالها الحديثة لتشتغل بواسطة قواعد شفافة ولا شخصية. لكن هذه التنظيمات كثيراً ما تكون متصلبة وصعبة الإدارة والتوجيه؛ حيث يعتمد القادة في الحالة القياسية على شبكات أصغر حجماً من الأنصار والمؤيدين الذين وفروا لهم الرعاية في طريق صعودهم إلى القمة. إذ لم يؤسس كل من جوزيف ستالين وصدام حسين سلطته على السيطرة على أجهزة الدولة مثل الجيش والشرطة فحسب، بل

على ولاء جماعة أصغر من الأزلام والأتباع -في حالة ستالين، مجموعة من موطنه الأصلي، جورجيا، بقيادة لافرينتي بيريا، رئيس جهاز الشرطة السرية؛ وفي حالة صدام، شبكة من الأقرباء من مدينة تكريت وسط العراق. وبدورها، استخدمت شبكات المحسوبية هذه للسيطرة على الدولة نفسها. على نحو مشابه، يحتشد الحزب الديمقراطي الليبرالي في اليابان، والحزب الشيوعي في الصين بفصائل قيادية مستندة إلى شبكات المحسوبية. بينما تخضع مجتمعات عديدة أضعف وأقل تطوراً من الناحية السياسية خضوعاً سافراً لهيمنة تنظيمات المحسوبية، مثل الميليشيات التي نشرت الإرهاب في ليبيا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والصومال، وسيراليون، وليبيريا.

الزبائنية شكل من أشكال الإيثار المتبادل الذي يوجد في الحالة القياسية في الأنظمة السياسية الديمقراطية حيث يجب على القادة التنافس في الانتخابات للوصول إلى السلطة. وبالمقارنة مع الشبكة النخبوية القائمة على المحسوبية، يجب أن تكون شبكات الزبائنية أوسع نطاقاً لأنها تستخدم مراراً وتكراراً لجلب مئات آلاف الناخبين إلى صناديق الاقتراع. ونتيجة لذلك، توزع هذه الشبكات الخدمات والمنافع عبر سلسلة من الوسطاء الموظفين لتجنيد الأتباع، لا على أساس علاقة مباشرة وجهاً لوجه بين الراعي وعملائه. هؤلاء العاملون في الحملات الانتخابية -الناشطون الحزبيون ورؤساء الدوائر الانتخابية في السياسة التقليدية الأميركية على مستوى البلديات- هم الذين يطورون العلاقات الشخصية مع العملاء الأفراد نيابة عن الزعيم السياسي.

اليوم، تعد كل ديمقراطية فعلياً شراء الأصوات السافر ممارسة غير قانونية وتكافحه عبر آليات مثل الاقتراع السري[17]. ومن ثم فإن مشكلة السياسيين هي كيف يراقبون سلوك العميل (=الزبون) لضمان وفائه بواجبه من الصفقة. فضلاً عن ذلك، يجب على الراعي تقديم إشارة مقنعة بأنه سيفي بوعوده المتعلقة بالمكاسب الفردية. ومن أسباب شيوع التصويت الإثني إلى هذه الدرجة في مختلف الديمقراطيات - من المناطق الحضرية الأميركية في القرن التاسع عشر، إلى الهند أو كينيا هذه الأيام - أن الإثنية تخدم وظيفة المؤشر الموثوق بأن الزعيم السياسي المعني سوف «يسلم البضاعة» إلى الجمهور المستهدف[18].

تشكل المحسوبية والزبائنية انحرافات معيارية مهمة عن الممارسة الديمقراطية السليمة للأسباب الموضحة آنفاً كلها، ولذلك فإن جميع الديمقراطيات المعاصرة تحظرهما وتنتقدهما. وكثيراً ما تعتبران بهذه الصفة شكلاً آخر من أشكال الفساد السياسي. لكن هناك عدداً من الأسباب التي تدعو إلى اعتبار الزبائنية صيغة مبكرة من المحاسبة الديمقراطية وتمييزها عن الأنواع الأخرى من الفساد -أو في الحقيقة، عدم اعتبارها شكلاً من الفساد على الإطلاق. يكمن السبب الأول في أنها تستند إلى علاقة تبادلية وتوجد درجة من المحاسبة الديمقراطية بين السياسي وأولئك الذين يصوتون له. وحتى إذا كان المكسب المقدم فردياً لا براجمياً، يظل السياسي بحاجة إلى التنازل عن شيء مقابل التأييد، والعميل حر في التصويت لشخص آخر إذا لم يكن المكسب وشيكاً ومضموناً. فضلاً عن ذلك، صممت الزبائنية لتوليد مشاركة سياسية جماهيرية في أوقات الانتخابات، وهذا أمر نعده مرغوباً[19].

في هذا السياق، تختلف الزبائنية اختلافاً كبيراً عن الشكل الأكثر نقاء من الفساد حيث ينهب المسؤول من الخزينة العامة ويرسل المال المنهوب إلى حساب في مصرف سويسري لا يستفيد منه إلا هو وعائلته فحسب. يسمى هذا النوع من الفساد أحياناً، وفقاً لفيبر، اختلاس الوقف (prebendalism) وهو تعبير مستمد من العصر الإقطاعي حين كان السيد يمنح قطعة أرض إلى الفلاح (المستأجر) الذي يستطيع استغلالها لمصلحته[20]. صحيح أن الزبائنية منتشرة في إفريقيا جنوب الصحراء، لكن المنطقة تعاني مرضاً أشد خطراً يتمثل في انتشار ممارسة اختلاس الوقف التي حرمت المواطنين من السيطرة على مسؤوليهم المنتخبين، حسبما يؤكد نيكولاس فان دي فاليه الباحث المختص في العلوم السياسية[21]. ونتيجة الحروب المتلاحقة في أفغانستان مع السوفييت ثم حلف «النيتو»، بدأت العلاقات القبلية التقليدية المستندة إلى المحسوبية والزبائنية تتداعى ليحل محلها شكل أكثر ضراوة من اختلاس الوقف حيث يستولي حكام الولايات أو الوزراء الأفراد على أموال طائلة من دون تقديم أي خدمات بالمقابل. لقد سهلت العملية حقيقة أن كثيراً من هذه الموارد تأتي من المعونات الخارجية وأدت إلى تقويض شرعية الحكومة المركزية وتهديمها. في

مثل هذه الحالة، يمكن أن تؤدي العودة إلى المحسوبية التقليدية إلى تحسن كبير في أداء النظام السياسي.

السبب الثاني للاعتقاد بضرورة اعتبار الزبائنية شكلاً مبكراً من الديمقراطية لا من الفساد، هو أننا نجدها تترسخ في عديد من الديمقراطيات الفتية والجديدة على التصويت وحق الاقتراع، بينما يواجه السياسيون مشكلة في كيفية حشد الناخبين. في المجتمعات التي تنخفض فيها مستويات الدخل والتعليم، كثيراً ما يكون من الأسهل دفع المؤيدين إلى صناديق الانتخاب بناء على وعد بمكسب فردي لا أجندة براجمية عريضة. لا ينطبق ذلك على أي مكان أكثر من البلد الأول الذي يرسخ مبدأ حق الاقتراع الشامل للذكور، أي الولايات المتحدة، التي ابتكرت بمعنى من المعاني مفهوم الزبائنية ومارسته بأشكال متنوعة طوال أكثر من قرن[22].

قد تتصل الزبائنية بصورة أعرض مع مستوى التطور الاقتصادي. وتلك حقيقة بسيطة في الاقتصاد: يمكن شراء الناخبين الفقراء بطريقة أسهل من الأغنياء، مع تقديم مكاسب فردية صغيرة نسبياً مثل هدية نقدية أو وعد بوظيفة لا تتطلب مهارة عالية. ومع زيادة غنى البلدان، تزداد قيمة المكاسب التي يجب على السياسيين تقديمها لرشوة الناخبين، وترتفع تكلفة الزبائنية ارتفاعاً كبيراً. في انتخابات عام 1993، اشترى الحزب الحاكم في تايوان، الكومنتانغ (KMT)، ما يكفي من الأصوات لسرقة الفوز من حزب الشعب الديمقراطي المعارض، بتكلفة بلغت نحو 300 دولار تايواني للصوت الواحد (نحو 10 دولارات أميركية)، مقارنة بنحو 3 دولارات للصوت في انتخابات عام 1998 في الفلبين القريبة لكن الأفقر حالاً. وبسبب حقيقة أن نسبة 45 في المئة من الناخبين المرتشين لم يصوتوا لصالح حزب الكومنتانغ، ولأن الحزب المعارض اتخذ من عملية شراء الأصوات نفسها موضوعاً لحملته، انحسرت هذه الممارسة وغابت عن الانتخابات التايوانية[23].

تميل الزبائنية إلى التراجع في مجتمعات المستويات المرتفعة من الدخل لأسباب تتعلق بتطور اقتصاد السوق النشط والفعال. بينما يغيب القطاع الخاص القوي والفرص الملائمة للذهنية التجارية المبادرة عن غالبية البلدان الفقيرة: في الحقيقة، هذا هو السبب وراء فقرها في المقام الأول. وفي ظل مثل هذه الظروف، تصبح

السياسة سبيلاً أضمن للثروة للرعاة والعملاء على السواء. في الهند اليوم قطاع خاص صغير لكن ينمو بسرعة؛ وفيما يتعلق بالأغلبية الساحقة من الهنود تبقى المشاركة في السياسة، كرعاة أو عملاء، السلم الرئيس للحراك الاجتماعي الصاعد[24].

ومع تطور اقتصاد سوق أقوى، تزداد فرص توليد الثروة في القطاع الخاص، على الصعيدين المطلق والمتصل بمستوى الريوع، مقارنة بما يمكن الحصول عليه عبر دخول معترك السياسة. إذ لا يتجه الشاب الطموح الذي يريد جني ثروة كبيرة في أميركا اليوم إلى الحكومة، بل إلى شارع المال (Wall Street)، أو الشركات الأميركية، أو يؤسس شركة خاصة به في أماكن مثل وادي السيليكون. وفي الحقيقة، كثيراً ما يصعب إقناع الأشخاص الذين جنوا ثروات في القطاع الخاص بالانتقال إلى القطاع الحكومي نظراً لما يستدعيه ذلك من انخفاض الدخل. فضلاً عن أن قضايا براجية مثل التنظيم، والبيئة، وسياسة الهجرة، وقدرة النقابات على التنظم، تصبح بالنسبة لكثير من الناخبين في البلدان الغنية أكثر أهمية لحياتهم ورفاههم من الرشاوى الصغيرة التي يمكن أن يعرضها سياسي زبائني[25].

يؤكد مارتن شيفتر، الذي يشكل إطاره أساس معظم الفهم المعاصر للمحسوبية والجودة البيروقراطية، أن عرض المحسوبية أكثر أهمية من الطلب عليها. أي إن المحسوبية لا يمكن أن توجد إلا حين تتاح موارد الدولة للسياسيين ويستطيعون توزيعها. وهذا يفسر السبب الذي جعل الأحزاب التي أسماها «منظمة خارجياً»، مثل الحزبين الشيوعيين الثوريين في روسيا والصين، تشهد في البداية مستويات منخفضة من المحسوبية والفساد؛ فقد كانت بحاجة إلى انضباط صارم ولم تملك موارد ومكاسب لتوزيعها قبل وصولها إلى سدة السلطة[26].

لا توجد عملية آلية ينخفض عبرها الطلب على المكاسب والحظوة الزبائنية مع زيادة غنى البلدان. ثمة بلدان غنية ما تزال تمارس الزبائنية، مثل إيطاليا واليونان واليابان. أما الأسباب فتتطلب سرداً أكثر تفصيلاً وإسهاباً للسبل التاريخية المحددة التي سلكتها وغير ذلك من العوامل التي تفسر فشل تحقق ائتلافات الإصلاح.

6

منبت الديمقراطية

كيف أصبحت اليونان وإيطاليا في مركز الأزمة المالية الأوربية؛ اليونان وجنوب إيطاليا بوصفهما من مجتمعات الثقة المتدنية؛ عواقب الدمقرطة المبكرة في اليونان؛ كيف تعمقت الزبائنية في اليونان على الرغم من التحديث

زلزلت الاتحاد الأوربي أزمة مالية بدأت أواخر عام 2009 وتفاقمت بشكل ثابت منذ ذلك الحين، بحيث هددت مستقبل اليورو كعملة والاتحاد الأوربي كإطار مؤسسي لتعزيز السلام والنمو الاقتصادي. يكمن في صميم الأزمة عجز عدد من بلدان الاتحاد الأوربي، ولاسيما اليونان وإيطاليا، عن سداد الدين السيادي الضخم الذي تراكم في العقد السابق. وسرعان ما ارتقت أزمة الدين السيادي إلى أزمة مصرفية لأوربا كلها، وذلك مع وضع قابلية المؤسسات المالية المثقلة بهذا الدين للبقاء والنجاح والنمو موضع المساءلة والشك.

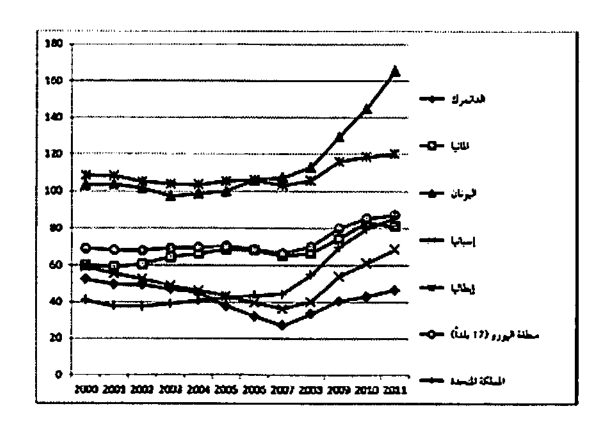
سوف أعود إلى تحليل مشكلات الحكومات الديمقراطية في أوربا، وإخفاقات المؤسسات على المستوى الوطني ومستوى الاتحاد الأوربي الأوسع في التعامل مع الإدارة الاقتصادية في الجزء الرابع من هذا الكتاب. تعد الأزمة المالية التي اجتاحت الاتحاد الأوربي، مثل تلك التي أصابت الولايات المتحدة عامي 2008-2009، أزمة معقدة أسهمت فيها أسباب عديدة. لكن من الواضح أن أحد العوامل التي عجلت بحدوثها تراكم الدين العام في اليونان وإيطاليا. وكما أشار كثير من

المراقبين، وفرت معاهدة ماستريخت(*) التي أوجدت اليورو عملةً موحدة وسياسة نقدية مشتركة من دون سياسة مالية مطابقة. ما أتاح للبلدان الفقيرة بالتمويلات المالية العامة الاقتراض أثناء حقبة الانتعاش في العقد الأول من القرن بمعدلات فائدة متدنية لم تعبر عن مخاطرها الكامنة.

لم تنطبق هذه المشكلة على أي مكان مثل اليونان، حيث بلغ حجم الدين العام نسبة 140 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2010. وكما يظهر الشكل 7، وصلت مستويات الدين في إيطاليا أيضاً إلى حدود لا تحتمل؛ بينما تجاوز البلدان المعدل الوسطي لمنطقة اليورو ككل. أدى ذلك كله إلى سقوط الحكومتين، واستبدال القيادة بإدارات تكنوقراطية لتصريف الأعمال سعت إلى فرض برامج تقشف صارمة لمواءمة الإنفاق العام مع العائدات. كما يوجد في اليونان وإيطاليا حسب التقديرات أضخم «اقتصادات الظل» ضمن منطقة اليورو، حيث لا تبلغ السلطات الضريبية بانتظام بالنشاط الاقتصادي[1].



الشكل 7: دين الحكومة المركزية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: (Eurostat)

(*) الاتفاقية المؤسسة للاتحاد الأوربي، وقعت في مدينة ماستريخت (الهولندية) عام 1991، وأرست عدداً من سياسات العمل الموحدة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية.

كشـفت أزمة اليورو المسـتمرة عن صدع عميق بين أوربا الشـمالية والجنوبية. إذ لا توجد «أزمة شاملة لدولة الرفاه والرعاية الاجتماعية» في أوروبا: تمتلك ألمانيا، وهولندا، واسكندنافيا قطاعات عامة ضخمة عند المقارنة مثلاً بالولايات المتحدة أو اليابان، ومع ذلـك تمكنت هذه البلدان مـن النجاة من أزمة وول سـترت (2008-2009) بطريقة أفضـل من الولايـات المتحدة. لقد نظمـت ألمانيا على وجه الخصـوص تمويلاتها العامة في العقـد الأول مـن القـرن وفقاً لأجنـدة غيرهارد شرودر عـام 2010، حيث قلصت تكاليـف العمـل وسـيطرت عـلى المسـتويات الإجماليـة للدين. بينـما اختلفـت البلدان التـي واجهت المصاعـب -اليونـان، إيطاليا، البرتغـال، آيرلندا، إسـبانيا- إحداها عن الأخرى. إذ تتحمل آيرلندا وإسـبانيا مسـؤولية مالية نسـبية عن التمهيد للأزمة؛ حيث لم تبدأ المشـكلة إلا مع انفجار فقاعات العقارات، ما أدى إلى إفلاس المصارف والحاجة اللاحقـة إلى فـرض ضرائب باهظة للنجاة، الأمر الذي سـبب بدوره حالة من الفوضى العارمة في التمويلات العامة. أما المشـكلات الناجمة عن المسـتويات المرتفعة إلى حد لا يطاق من الدين العام جراء الإنفاق المفرط فقد تفجرت أولاً في اليونان وإيطاليا.

دفعت الفوارق بين أوربا الشـمالية والجنوبية مختلف المراقبين إلى تصوير المشـكلة بوصفها ثقافية، حيث غايروا بين سـكان شـمال أوربا، البروتستانت المتميزين بالجد والمثابرة والانضباط (ألمانيا، هولندا، اسـكندنافيا)، وسـكان الجنوب، الكاثوليك- الأرثوذكس، الكسـالى المبذرين. ومـع أن الثقافة لعبت بالفعـل دوراً في الأزمة، كما سـأبين لاحقـاً، إلا أن هذه التمايزات الدينية الواسـعة لم تمثل لـب القضية: إذ عانت بريطانيا وآيسـلندا البروتسـتانتيتان أزمات مصرفية كبيرة وعجـزاً في الميزانية العامة أيضـاً، بينما تمتعت إسـبانيا الكاثوليكية بفائض فعلي في الميزانيـة قبل انفجار الفقاعة العقارية في أواخر العقد الأول من القرن. الانقسام الحقيقي ليس ثقافياً، على الأقل إذا حددنا الثقافة بالتراث الديني؛ بل بين أوربا الزبائنية وغير الزبائنية.

تكمن في جذور مشكلات اليونان وإيطاليا حقيقة أن البلدين استخدما التوظيف في القطاع العام مصدراً للمحسـوبية السياسـية، مـا أدى إلى خدمات عامة متضخمة ومترهلـة وتفتقـد الكفاءة، فضلاً عـن عجز متفاقم في الميزانية. بينـما ورثت ألمانيا من

عصور الاستبداد، كما رأينا في الفصل الرابع، بيروقراطية مستقلة وحديثة ومستندة إلى الجدارة والأهلية. فقد بدأ تحديث الدولة قبل ظهور المشاركة الديمقراطية الكاملة. وحين تشكلت الأحزاب السياسية اعتمدت على الآيديولوجيا والأجندات البرامجية، ولم تكن الزبائنية قط مصدراً للسلطة السياسية. بالمقابل، لم تطور اليونان وإيطاليا بيروقراطية حديثة قبل التحول إلى ديمقراطية انتخابية، وظل البلدان في معظم فترات التاريخ يستخدمان التوظيف العام وسيلة لحشد الأصوات. أما النتيجة فكانت عجزاً مزمناً عن السيطرة على الاستخدام في القطاع العام، ومن ثم على فاتورة الرواتب والأجور حتى يومنا الحاضر. اتبع البلدان تسلسلاً أقرب إلى نهج الولايات المتحدة في القرن التاسع عشر من نظائرهما في شمال أوربا: وصلت الديمقراطية قبل الدولة الحديثة، ما جعل هذه الأخيرة خاضعة لمصالح السياسيين الحزبيين.

ومع أن الولايات المتحدة ابتكرت الزبائنية، كما سنرى في الفصول 9-11، إلا أنها استأصلت هذه الممارسة ووضعت الركيزة المؤسسة لدولة حديثة تستند إلى الجدارة مع نهاية الحقبة التقدمية(*). صحيح أن الميراثية عادت على شكل سياسة جماعات المصالح والضغط، لكن الشكل الزبائني المحدد الذي اتخذته في القرن التاسع عشر لم يعد شائعاً. بالمقابل، يستمر الطراز القديم من الزبائنية في اليونان وإيطاليا، على الرغم من حقيقة أن البلدين من المجتمعات الصناعية الثرية. في الولايات المتحدة، أوجد التطور الاقتصادي جماعات من الطبقة الوسطى الجديدة شكلت الأساس لائتلاف تقدمي. بينما تشير تجارب اليونان وإيطاليا إلى أن النمو الاقتصادي بحد ذاته ليس كافياً لتفسير اختفاء الزبائنية. إذ يمكن ضم لاعبين اجتماعيين جدد إلى الأنظمة الزبائنية الراسخة وإغرائهم باللعب وفق قواعدها. وهذا دليل إضافي يثبت أن التطور السياسي لا يتبع سبيلاً واحداً، وأن مكونات التطور المختلفة يمكن أن تسلك مسارات متوازية لكنها تتشعب متباعدة في نهاية المطاف.

(*) حقبة من النشاط في الولايات المتحدة في عهد الرؤساء روزفلت وتافت وولسون (بين تسعينيات القرن التاسع عشر ودخول الولايات المتحدة الحرب العالمية الأولى) استهدف إجراء إصلاحات اجتماعية وسياسية واقتصادية. ركزت الحركة التقدمية جهدها على استئصال الفساد من الحكومة ومن الماكينات السياسية الحزبية ومشغليها.

مجتمعات الثقة المتدنية

يجب أن ألاحظ بداية أنني حين أتحدث عن إيطاليا فإنما أشير إلى مجتمع لم يتوحد سياسياً إلا في ستينيات القرن التاسع عشر، حيث جمع الشمال المتميز بالازدهار النسبي وحسن الإدارة مع الجنوب الفقير والمتخلف. وفي الحقيقة، فإن عديداً من السمات المميزة للزبائنية والفساد السياسي التي يربطها المراقبون الأجانب بإيطاليا ككل تنطبق على «المنطقة الجنوبية» (Mezzogiorno) (الواقعة إلى الجنوب من روما، وتشمل جزيرة صقلية) أكثر من لومبارديا وبيدمونت وفينيتو وتوسكانيا. عرفت هذه في التأريخ الإيطالي بـ «مسألة الجنوب» -لغز السبب المحير وراء الفوارق التاريخية بين قسمي إيطاليا في المقام الأول، ولماذا بقيت على حالها دون أن تتقلص طوال قرن ونصف القرن منذ التوحيد. هنالك في الواقع درجة معينة من الصوابية السياسية بين الطليان حتى حول إثارة السؤال المتعلق بتباين الجنوب، لكن هذه الاختلافات راسخة ومتجذرة إلى حد يتعذر تجاهلها[2].

اللافت في التوصيفات السوسيولوجية (من منظور علم الاجتماع) للحياة التقليدية في جنوب إيطاليا وفي اليونان مدى التشابه بينهما على صعيد غياب الثقة الاجتماعية وأهمية العائلة بوصفها القاعدة الأساسية للتعاون الاجتماعي[3]. ثمة تراث طويل من الكتابات التي تتناول جنوب إيطاليا وتلاحظ غياب البنى الهيكلية المدنية -الجماعات والجمعيات غير الرسمية- بين العائلة والدولة. يطرح الباحث المختص بالعلوم السياسية إدوارد بانفيلد، في وصفه الإثنوغرافي (من منظور علم الأعراق البشرية) لبلدة صغيرة وفقيرة في بازيليكاتا، مفهوم «الأسروية اللاأخلاقية»، ويصف قانونها بأنه «مضاعفة المزايا المادية على المدى القريب للعائلة النووية؛ على افتراض أن الآخرين سيفعلون الشيء نفسه». يأتي التعاون ضمن الأسرة على حساب القدرة الأوسع على الثقة بالغرباء: «أي ميزة تمنح لعائلة أخرى ربما تكون بالضرورة على حساب العائلة. لذلك، لا يمكن تحمل ترف الإحسان، أي إعطاء الآخرين أكثر من حقهم، أو حتى العدل، أي حقهم فحسب.. أما الموقف المعقول تجاه أولئك

الذين ليسوا من أفراد العائلة فهو الشك والريبة»[4]. ووفقاً لباحث العلوم السياسية جوزيف لابالومبارا، فإن «الارتباطات الأولانية مهيمنة إلى الآن؛ وما تزال العائلة، والقرابة، والجيرة، والقرية تمثل أشكال الروابط التي تمارس أعظم تأثير في الولاءات الفردية»[5]. يكتب باحث آخر في العلوم السياسية، سيدني تارو، في دراسته التي تناولت المشاعية الفلاحية في جنوب إيطاليا، عن ثقافة شيدت على «انتشار العنف واستشعار الموت، والمكانة المتواضعة للمرأة في المجتمع، والدور الخفي تقريباً للفساد في الاقتصاد والسياسة». واعتماداً على بانفيلد، يؤكد أن «الأفراد يشاركون في المؤسسات الثانوية الحديثة، ويميزونها مباشرة في جنوب إيطاليا، لكن لسبب من الأسباب يرفضونها بوصفها غير شرعية أو فاسدة»[6]. وثبتت صحة أفكاره ورؤاه المتعمقة تجريبياً في دراسة روبرت بوتنام الكلاسيكية بعنوان «دفع الديمقراطية إلى العمل بنجاح»، التي يبتكر فيها مقاييس تجريبية متنوعة للمشاركة المدنية، مثل قراءة الصحف أو العضوية في النوادي الرياضية، ويجد تباعداً لافتاً بين الروابط التشاركية القوية في الشمال الإيطالي وضعفها أو غيابها في الجنوب[7].

قدمت ملاحظات مشابهة تماماً عن المجتمع الريفي اليوناني التقليدي الذي وجد في القرن التاسع عشر، حيث «الطريقة الوحيدة المتاحة لتنظيم الناس تتم عبر العائلة تنظيم اجتماعي لعب على الدوام دوراً مهماً في الحياة الاجتماعية لليونان الحديثة، وذلك على الرغم من التنويعات المحلية في بنيته التكوينية»، وفقاً لعالم الاجتماع أبوستوليس باباكوستاس[8]. ومثلما هي الحال في جنوب إيطاليا، ثمة نظير مقابل للولاء للعائلة يتمثل في عدم الثقة في الغرباء. وبحسب الباحث في العلوم السياسية كيث ليغ:

> يجب أن يجتمع أفراد العائلة معاً لمواجهة التهديدات القادمة من خارجها.. ومن المقبول خداع الدولة، والغرباء، وحتى الزملاء والأصدقاء، وكثيراً ما يلقى الترحيب بوصفه ذكاء وشطارة. في الغالب لا يحاول القرويون تأسيس علاقات جديدة أو مباشرة مع الغرباء، نظراً لأن اليوناني في علاقة متوترة حتى مع الزملاء

والأصدقاء والجيران.. بينما تتموضع بيوت القرية بحيث تخبأ معظم الحوادث عن عيون باقي أعضاء المجتمع المحلي.. وحين يدخل يوناني ريفي المستشفى، لا يتوقف الأقرباء عن التحقق من الطبيب والعلاج الذي يصفه[9].

لا تشابه اليونان وفق هذا الوصف إيطاليا الجنوبية فحسب، بل غيرها من مجتمعات الثقة المتدنية من النوع الذي وصفته في كتاب الثقة(*)، كتلك الموجودة في جنوب الصين وكثير من أرياف إسبانيا وأميركا اللاتينية. في مثل هذه المجتمعات، يتحول الجيران من أعوان محتملين إلى منافسين خطرين، ولهذا السبب تميل الهندسة المعمارية في جميع هذه الأماكن إلى التصميم المتجه إلى الداخل لإخفاء ثروة العائلة عن العيون الفضولية. كما تنزع الشركات فيها إلى التشبث بالحجم الصغير والملكية العائلية على مدى الأجيال، بدلاً من الارتقاء إلى شركات حديثة كبيرة الحجم تديرها تراتبية من المديرين المحترفين. كثيراً ما تحتفظ الشركات هنا بمجموعتين من دفاتر الحسابات، واحدة صحيحة للعائلة وأخرى مزورة لجابي الضرائب؛ والتهرب الضريبي الشائع ممارسة مقبولة اجتماعياً لأن الدولة تعتبر واحداً آخر من الأغراب الخطرين[10].

لم يمارس التمدين الذي حدث في اليونان أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين تأثيراً يذكر في زعزعة استقرار هذه الأنماط الاجتماعية. في بلدان أوربا الغربية مثل إنكلترا، وبلجيكا، وألمانيا، كان التمدين نتاجاً جانبياً للتصنيع وحاجة الصناعات الحديثة إلى التموضع في مدن تضم روابط اتصالية مثل الموانئ والأنهار. وفي ظل مثل هذه الظروف، حول الانضباط الذي فرضه العمل في المصنع المجتمع المحلي (=القرية الصغيرة) إلى مجتمع عام (=مدينة كبيرة)، وأعاد تنظيم المجتمعات المحلية التقليدية ضمن تقسيم حديث للعمل.

(*) الثقة: الفضائل الاجتماعية ودورها في خلق الرخاء الاقتصادي، ت. معين الإمام/ مجاب الإمام، الدوحة: منتدى العلاقات العربية والدولية، 2015.

بالمقابل، تلائم اليونان نمطاً أكثر شبهاً بعديد من المجتمعات النامية الحديثة في البلقان، والشرق الأوسط، وإفريقيا، حيث لم يشكل التصنيع القوة الدافعة وراء التمدين، بل انتقال قرى بأكملها إلى المدن، ما حافظ على المجتمعات المحلية سليمة. وحسب تعبير أبوستوليس باباكوستاس «يمكن وصف المدن اليونانية بأنها 'مدن فلاحين' وسكانها بأنهم 'فلاحون متمدنون': المستوى المرتفع من اللحمة الاجتماعية في المدن مؤسس على شبكات متناسجة من الصلات الأولية ذات التردد العالي مع الوجوه المألوفة»[11]. ومن ثم، أصبح مجتمع الثقة المتدنية والتوجه الأسروي في أرياف اليونان المجتمع المديني لأوائل القرن العشرين.

يمكن للحوادث أن «تتآمر» لجعل المستويات المتدنية من الثقة أكثر تدنياً. إذ خضعت اليونان في أثناء الحرب العالمية الثانية للاحتلال الإيطالي ثم الألماني. وانقسم المجتمع اليوناني في هذه المرحلة على طول صدوع آيديولوجية، واندلعت حرب أهلية مريرة قبيل نهاية الاحتلال الألماني بين الشيوعيين اليونانيين وحكومة تلقت الدعم من بريطانيا أولاً ثم الولايات المتحدة. شملت الحرب ارتكاب فظائع عديدة من الجانبين وأدت إلى سقوط أكثر من خمسين ألف ضحية، ما خلف تركة من الاستقطاب ما تزال مستمرة إلى اليوم.

هنالك بالطبع فوارق مهمة بين جنوب إيطاليا واليونان. إذ لا يوجد في اليونان فعلاً نظير للمافيا، التي احتلت مكاناً بارزاً في تاريخ المنطقة الجنوبية. ومع ذلك، اشتهرت المنطقتان كلتاهما بالأسروية، والمستويات المرتفعة من الشك وعدم الثقة بالغرباء، والافتقار إلى مجتمع مدني. لا يتضح من النظرة الأولى أن غياب الثقة الاجتماعية يجب أن يتصل بظاهرة الزبائنية والبيروقراطية هزيلة الأداء، لكن الصلة موجودة فعلاً: تنتج الحكومة القوية الفعالة ثقة اجتماعية تسهل بدورها عمل الحكومة. وفي الحقيقة، تفتقد اليونان وجنوب إيطاليا الثقة والحكومة القوية معاً.

ما هو مصدر هذا الشك وانهيار جدار الثقة؟ في تمهيد للحجة التي أقدمها في الفصل الآتي، أشير إلى أن السبب لا يتعلق بالثقافة بقدر تعلقه بالغياب التاريخي

لدولـة قوية ولاشـخصانية إضافة إلى حكم القانون. وعند الافتقار إلى سـلطة عامة موثوقـة، تعـود العائـلات والأفـراد إلى المصادر الخاصـة وإلى الانخـراط في حرب تنحدر إلى مستوى «الكل ضد الكل».

ديمقراطية اليونان المبكرة

لم تتـح للدولـة اليونانيـة قط فرصة ترسـيخ جذورها لتصبح كيانـاً قوياً وشرعياً ومسـتقلاً ذاتياً قبل مقدم الديمقراطية في القرن التاسـع عشر. وفي الحقيقة، لم توجد دولة يونانية ذات سيادة أصلاً لأن المنطقة كانت جزءاً من السلطنة العثمانية، وتميزت بـتراث طويـل من مقاومـة جباية الضريبـة من «الميليشـيات المسـلحة واللصوص» (armatoloi kai kleftes) كما عرفت السلطات العثمانية آنذاك[12]. أعلن اليونانيون، مستلهمين مثل الثورة الفرنسية ربما، استقلالهم عام 1821 وبدؤوا ثورة على الحكم التركي. لكنهم لم ينجحوا بقوتهم الذاتية؛ حيث لم يحققوا الاسـتقلال إلا بعد تدخل فرنسـا وبريطانيا وروسـيا، التي أرسـلت قوات بحرية وحملة عسكرية لطرد الترك. كان تحريـر اليونـان بمعنى مـن المعاني واحداً مـن أوائل الأمثلة على ما نسـميه الآن «التدخل الإنساني»، حيث اقترنت الاهتمامات الأخلاقية القوية من جانب المجتمع الـدولي مـع المصلحـة الاسـتراتيجية الذاتية لتشـجيع التدخل العسـكري. وأصبح استقلال اليونان قضية شهيرة لدى الأوساط الليبرالية الأوربية، حيث لعب الشاعر بايرون دور برنارد هنري-ليفي في زمانه.

واصل الأجانب الهيمنة على السياسة اليونانية بعد وقت طويل من نيل الاستقلال الرسـمي عام 1830، حيث نصبت القوى الكبرى الأمير أوتو، من أسرة فيتلسباخ البافاريـة، ملـكاً على عرش اليونان. جلـب البافاريون الجنـود والمديرين المهرة أملاً بإقامة إدارة حديثة وممركزة ولاشـخصانية. لكن على غرار إخفاق الأجانب في كثير من المسـاعي المعاصرة لبناء دولة حديثة في البلدان النامية، عجز مستشـارو أوتو عن السيطرة على رعاياه اليونانيين. وفي مواجهة مقاومة متزايدة لحكمه، وافق على دستور عـام 1844 ومنح حـق التصويت الشـامل للذكور عـام 1864. وهكذا أصبحت

اليونـان واحدة من أوائل الديمقراطيات الانتخابية في أوربا، لتسـبق بريطانيا بجيل كامـل. ومثلـما كانت الحال في الولايـات المتحدة، ترسـخت الديمقراطية قبل إقامة دولة حديثة أهلية[13].

بدأت بريطانيا وفرنسـا وألمانيا وبلجيكا عملية التصنيع قبل ترسـخ الديمقراطية بمدة طويلة، ما كان يعني وجود بدايات لطبقة عاملة صناعية منظمة قبل توسيع حق الاقتراع. الأمر الذي سـمح بظهور أحزاب براجمية اشتراكية أو ديمقراطية اجتماعية اعتـماداً عـلى الحـركات النقابية. انعكس مسـار تسلسـل الأحداث هـذا في اليونان، كـما جـرى في العديد مـن البلدان النامية المعـاصرة. تفوق اليونانيـون على الدوام في التجـارة، وسـيطروا على نسبة كبيرة منها ضمن السـلطنة العثمانيـة وخدموا وظيفة الجسر الواصل بين الشرق الأوسـط وأوربـا[14]. لكن اليونان نفسـها بقيت مجتمعاً زراعياً على الأغلب حتى سـبعينيات القرن التاسـع عشر، حين بدأت الاسـتثمارات الأجنبيـة تتدفـق إلى البلاد. وحدثـت عملية تمدين واسـعة النطاق مـع فاتحة القرن العشرين، لكنها اعتمدت على المدن بوصفها مراكز إدارية وثقافية وتجارية لا مصادر للاسـتخدام الصناعي -وهي عملية توصف أحياناً بأنها «تحديث دون تطوير». ولم يظهر قطاع صناعي حقيقي قبل أواخر العشرينيات وبدايات الثلاثينيات، وحتى في ذلك الحين بقي أصغر حجماً منه في أوربا الغربية[15].

هـذه التوليفة مـن العوامل التي جمعـت دولة ضعيفة خاضعـة لهيمنة الأجانب، وغيـاب طبقـة رأسـمالية قوية تتمتـع بذهنيـة تجارية مبـادرة، ومنح حـق التصويت والانفتـاح أمـام المنافسـة الديمقراطيـة في وقـت مبكـر، وضعت الركيزة المؤسسـة للزبائنيـة المنتشرة في اليونـان. لم تكـن السياسـة في اليونـان في القـرن التاسـع عشر منظمـة حول طبقات اجتماعية عريضة ومصالح كل واحدة منها، بل كانت مناطقية وعشـائرية المرتكز. ويؤكد كونسـتانتين تسـوكالاس عدم وجود طبقـة بورجوازية مـن ملاك الأراضي (كـما في إنكلترا)، ولا بروليتاريا صناعية، ولا أي نوع من نخب الطبقـات الوسـطى التـي نظمت السياسـة كما في أوربـا الغربية. فقد لجـأ الناس إلى عائلاتهـم طلباً للحماية والأمن، ونظمت السياسـة اسـتناداً إلى سلاسـل زبائنية من

العلاقات القرابية التي لم يكن سبب وجودها متمثلاً في الآيديولوجيا أو السياسات البراجية، بل الأمان الشخصي[16].

عنى غياب اقتصاد سوق رأسمالي قوي عن اليونان أن الدولة أصبحت المصدر الفعلي للاستخدام، وبدأت الحكومات اليونانية في القرن التاسع عشر حشد القطاع العام بالأنصار والمؤيدين السياسيين. وبحلول سبعينيات القرن، بلغ عدد موظفي الحكومة اليونانية مقابل كل فرد سبعة أضعاف مثيله في الحكومة البريطانية في الحقبة نفسها، وأمكن للوزير أن يكسب نصف ما يجنيه أغنى ملاك الأراضي[17]. وباستعمال التعابير الاصطلاحية المطورة في الفصل الثالث، نجد أن الدولة اليونانية توسعت توسعاً كبيراً في المدى، ومارست سلسلة من الأنشطة، منها إدارة الشركات التي يجب تركها إلى القطاع الخاص، بينما بقيت تعاني ضعفاً شديداً على صعيد القدرة الإدارية.

نظم المجتمع اليوناني في منتصف القرن التاسع عشر اعتماداً على علاقات الراعي-العميل الريفية، وهو نظام تحول بسلاسة إلى نظام محسوبية ديمقراطي سيطر فيه أعضاء البرلمان على الأصوات عبر منح الوظائف والخدمات والمنافع. ولم تظهر أي محاولة لإصلاح القطاع العام إلى أن أجرت حكومتا تريكوبيس (1875-1895)، وفينيزيلوس (1910-1933) إصلاحات متواضعة رسخت المعايير التعليمية والوظائف مدى الحياة للعاملين في الخدمة المدنية[18]. حظيت الحوادث الخارجية بإمكانية تمهيد الطريق لإصلاح أكثر عمقاً للنظام الحزبي. في عام 1922، هزمت اليونان أمام تركيا، وأدت الكارثة إلى نقل مجموعات سكانية كبيرة وجلب نحو مليون ونصف المليون من اللاجئين اليونانيين من آسيا الصغرى إلى البر اليوناني، أي خمس العدد الإجمالي للسكان آنذاك. كان كثير من هؤلاء من رجال الأعمال وأسهموا بذهنيتهم التجارية المبادرة في إقلاع الاقتصاد الصناعي بعد ذلك بوقت قصير. فضلاً عن ذلك، لم يندمجوا في شبكات المحسوبية الموجودة. في الوقت ذاته، أدى نهوض الاتحاد السوفييتي إلى تشكيل أحزاب شيوعية متعاطفة معه في شتى أرجاء العالم اعتماداً على صيغة آيديولوجية للتحشيد الجماهيري. شمل ذلك الحزب

الشيوعي اليوناني، الذي انضم إلى الأممية الشيوعية الثالثة (الكومنترن) عام 1920. وعَدت هذه التطورات كلها بظهور شكل جديد ولا زبائني من السياسة[19].

وبينما ظهرت مشاركة عريضة وأشكال جديدة من التجنيد السياسي في حقبة ما بين الحربين، بلغ المجتمع اليوناني لسوء الحظ درجة من الاستقطاب المكثف جعلته يعجز عن تحقيق الاستقرار الأساسي. فقد ترنح على وقع سلسلة من الانقلابات والنزاعات التي أدت إلى قمع الديمقراطية من نظام أوليغارشي مستبد في منتصف الثلاثينيات. لتتبعه سنوات من الاحتلال الأجنبي والحرب الأهلية. أصيبت الديمقراطية بنكسة أخرى من ديكتاتورية الكولونيلات الوحشية التي استمرت سبع سنوات (1967-1974)، ولم تظهر ديمقراطية ليبرالية مستقرة إلا بعد رحيلهم عن السلطة. خلفت هذه النزاعات الاجتماعية انقسامات عميقة ضمن المجتمع اليوناني وزادت المستوى الإجمالي من انعدام الثقة[20].

اللافت في ارتقاء المؤسسات السياسية اليونانية أن التحديث الاقتصادي لم يؤد، كما في حالة بريطانيا والولايات المتحدة، إلى ائتلاف من الطبقة الوسطى غرضه إصلاح الدولة نفسها واستئصال نظام الزبائنية المستفحل. بل أفضى ظهور ديمقراطية انتخابية مستقرة بعد عام 1974 إلى تراجع البيروقراطية المستندة إلى الجدارة وتوسع ثابت لشكل أكثر تعقيداً وتطوراً من الزبائنية في ظل الحزبين المهيمنين، الديمقراطية الجديدة (يمين الوسط) (ND)، والحركة الاشتراكية الهيلينية (PASOK). لقد أصاب هنتنغتون حين احتفى في "الموجة الثالثة" من الدمقرطة باستعادة الديمقراطية الرسمية في اليونان بعد سقوط الكولونيلات بوصفها حركة افتتاحية. لكن لم يُركَّز انتباه كاف على جودة ديمقراطية الحكومة في اليونان، وحقيقة أن اليونان لم توجد قط قطاعاً عاماً حديثاً ولاشخصانياً حقاً. وبدا أن هذه القضية لم تهم أحداً قبل اندلاع أزمة اليورو عام 2009.

استعمار الدولة

حين نتحدث عن الزبائنية في اليونان بعد الحرب العالمية الثانية، لا نشير إلى نظام من الوجهاء المحليين وأتباعهم كذلك الذي هيمن على السياسة اليونانية في القرن التاسع عشر. إذ ارتقت الأحزاب اليونانية، التي تتعامل الآن مع حشود ضخمة من الناخبين، إلى مؤسسات أكثر تعقيداً وتطوراً وتنظيماً وقدرة على حشد الأصوات، بشكل يشابه السياسة الزبائنية في الولايات المتحدة أواخر القرن التاسع عشر[21].

هيمن هذا النظام على الحكومة اليونانية، كما يوضح جورج مافروغورداتوس بالأمثلة المستمدة من قطاعي التعليم والمصارف. فقد جرى العمل حتى ثمانينيات القرن الماضي بنظام آلي لتوظيف طلاب الجامعات في التعليم الثانوي اعتماداً على ترتيب معين تقدم عبره الطلبات. استند النظام إلى درجة محدودة من الجدارة والأهلية، وسبب نمواً خارجاً عن السيطرة في عدد المدرسين المرشحين، حيث تجاوز عدد الوظائف الشاغرة. لكنه ظل على الأقل منيعاً على الاستغلال السياسي. تغير ذلك كله مع وصول حزب الحركة الاشتراكية الهيلينية إلى السلطة عام 1993، حين تحكم الحزب بوظائف التدريس المؤقتة واستخدمها لمكافأة أتباعه الحزبيين. إضافة إلى ذلك كله، ألغي نظام المفتشين العامين وأنزلت مرتبة مديري المدارس الموجودة فعلياً، ما مهد السبيل للترقي الآلي من دون أي أثر للتقييم القائم على الجدارة والأهلية لأداء المدرسين. بررت هذه الإجراءات آيديولوجياً بوصفها مناهضة للنخبوية أو مسايرة للاشتراكية. لكن ما ضمنته ليس المشاركة الشعبية (وهو هدف عرضة للمساءلة في القطاع التعليمي على أي حال) بل سيطرة الحزب على التعيينات الاستنسابية.

حدث شيء مشابه في المصرف اليوناني الوطني الذي تملكه الدولة. فقد ظل حتى أوائل ثمانينيات القرن الماضي واحة للجدارة والأهلية ضمن الحكومة اليونانية تحظى بدرجة رفيعة من الاحترام، حيث وظف 90 في المئة من العاملين فيه بعد اجتياز امتحانات القبول. تغير ذلك مع نهوض حزب الحركة الاشتراكية الهيلينية

عام 1981؛ فقد وسـع الحزب جدول الرواتب الإجمالي بنسـبة خمسـين في المئة (إلى نحـو سـتة عشر ألـف موظف) وأعفى المسـتخدمين الجـدد مـن شرط الامتحانات التنافسية. فارتفع عدد المعينين اعتماداً على المحسوبية من 10 إلى 40 في المئة من القوة العاملة، مع سيطرة الحزب سيطرة كاملة على الترقيات إلى درجات أعلى. وحين سأل مافروغورداتوس مدير شؤون الموظفين في المصرف عن العدد الإجمالي للعاملين، رد بالقول إنه لن يجبر على الإفصاح عن ذلك الرقم إلا بأمر من المحكمة[22].

صحيـح أن حزب الحركة الاشـتراكية الهيلينية هو الذي سيّس إجراءات تعيين المدرسين والموظفين في المصرف في الحالات المذكورة آنفاً، إلا أن حزب الديمقراطية الجديدة شـاركه في حشد القطاع العام بالأتباع والأنصار. إذ تبادلا السلطة في أعوام 1981 و1989 و1993 و2004 و2009. وبعـد كل انتخابات، سـعى كل منهما إلى طـرد المعينين سياسـياً من الحـزب المنافس واسـتبدالهم بأنصـاره ومؤيديه. لكن نقابـات عمال القطاع العـام اليوناني القوية تمكنت من فرض قواعد تضمن بقاء كثير مـن موظفي القطاع العـام في وظائفهم. ولذلـك، اكتفت الدولة اليونانية بالتوسـع لفسح المجال أمام الموظفين الجدد، بدلاً من طرد القدامى عند تغيير الحزب الممسك بالسلطة (كما في حالة نظام المحسوبية الأميركي). ومن نافل القول إن هذه الممارسات لم تكن مفيدة لجودة البيروقراطية، ولا ريب في أن القطاع العام المتوسع دائماً وأبداً قد أسهم في عجز الميزانية اليونانية ومصائب الدين. لاحظ تقرير أعدته منظمة التعاون الاقتصـادي والتنمية عـن القطاع العام اليوناني بعد بداية أزمة اليورو، أن في اليونان أكثر من سـبعمئة ألف موظف حكومي، أي إن العدد ازداد سبعة أضعاف في الفترة الممتدة بين عامي 1970 و2009. ولم يتعرض سوى موظف واحد في القطاع العام للتسريح المؤقت مقابل كل موظف في القطاع الخاص منذ بدء الأزمة، بينما تجاوزت أجور القطاع العام مع العلاوات مثيلاتها في القطاع الخاص بمرة ونصف[23].

حكومة متدنية الجودة

الحكومة اليونانية ضخمة ومتوسعة، لكنها -مع استثناءات قليلة- على مستوى منخفض جداً من الجودة. وحازت مشكلاتها سمعة أسطورية عبر أوربا منذ بداية أزمة اليورو: فقدان سندات ملكية الأراضي جراء أنظمة حفظ السجلات غير الوافية، تراكم القضايا في المحاكم، أوقات الانتظار الطويلة في المستشفيات والمرافق الحكومية الأخرى.

ليس من الصعب العثور على أصول الزبائنية في اليونان؛ فهي نتيجة مقدم الديمقراطية الانتخابية المبكر، قبل أن تمتلك الدولة الحديثة فرصة التشكل والتماسك. في هذا السياق، لا تختلف التجربة اليونانية عن الأميركية، كما تشبه كثيراً من البلدان النامية الأخرى في أميركا اللاتينية وجنوب آسيا. وما تجدر ملاحظته في حالة اليونان هو عدم انبثاق حركة إصلاح مع التحديث والبدء بالتطور الاقتصادي. إذ لم تشهد اليونان قط ظهور تحالف من الجماعات المستندة إلى الطبقة الوسطى لتحريك المطالبة بإصلاح الخدمة المدنية. بدلاً من ذلك، تمكن النظام الزبائني القائم من ضم اللاعبين الاجتماعيين الواصلين حديثاً، مثل المتمدنين والمهاجرين من آسيا الصغرى، ودفعهم إلى اللعب وفق قواعده.

لماذا تمكنت بعض البلدان من إصلاح أنظمتها الزبائنية بينما عجزت اليونان؟ سوف أعود إلى هذا السؤال وأتناوله بمزيد من التفصيل الشمولي في الفصل 13، الذي يوجز التجربة المقارنة لبناء الدولة في البلدان المتقدمة. لكن ثمة عدة عوامل ظهرت من هذه الحالة تشير إلى أجزاء من الإجابة.

يتعلق الأول بغياب تراث قوي للدولة الأهلية المحلية. ومع أن اليونان كانت «منبت الديمقراطية» في العصور القديمة، إلا أنها بدأت الحقبة الحديثة ولايةً عثمانية جندت فيها النخب المحلية للعمل لصالح سلطة أجنبية غير شرعية. حارب اليونانيون بشجاعة في سبيل حريتهم لكنهم عجزوا عن نيلها بقوتهم الذاتية؛ وحتى بعد الاستقلال، بقي النفوذ الأجنبي قوياً، كما تشهد الروابط بين أوائل

الأحزاب السياسية اليونانية ومختلف القوى الكبرى. تبدت هذه التأثيرات الأجنبية بكل وضوح في تغير الحدود على مدى القرون. واستمر هذا النمط من النفوذ الأجنبي حتى الحرب العالمية الثانية والحرب الباردة، حيث كانت اليونان رهينة صراعات دولية كبيرة. ومثلما حدث في أجزاء أخرى من العالم، ومنها إيطاليا كما سنرى لاحقاً، نزعت الأحزاب الشيوعية وغيرها من الأحزاب اليسارية المتطرفة إلى رفض الزبائنية لصالح التحشيد الجماهيري الواسع اعتماداً على الآيديولوجيا. لكن ديناميات الحرب الباردة ضمنت دعم الولايات المتحدة لحزب محافظ وزبائني وفاسد على حساب آخر يساري نظيف اليد.

وفي الحقيقة، تبقى القضية المركزية في سياسة اليونان اليوم، في خضم صراعها مع الأزمة المالية، متمثلة في استيائها من تأثير بروكسل، وألمانيا، وصندوق النقد الدولي، وعوامل خارجية أخرى تراها تجذب الخيوط من خلف حكومة يونانية ضعيفة. بالمقابل، وعلى الرغم من غياب الثقة إلى حد بعيد في الثقافة السياسية الأميركية، إلا أن الشرعية الأساسية للمؤسسات الديمقراطية عميقة الجذور.

يتصل الشك في الحكومة بعجز اليونان عن جباية الضرائب. صحيح أن الأميركيين يعلنون صراحة وعلى رؤوس الأشهاد كرههم للضرائب، لكن حين يجيز الكونغرس ضريبة، تملك الحكومة الطاقة المطلوبة لفرضها. فضلاً عن ذلك، تشير الاستطلاعات الدولية إلى أن مستويات الامتثال الضريبي مرتفعة إلى حد معقول في الولايات المتحدة؛ وأعلى بالتأكيد من معظم البلدان الأوربية المتوسطية. التهرب الضريبي واسع الانتشار في اليونان، حيث تطالب المطاعم بالدفع نقداً، ويعلن الأطباء عن رواتب على خط الفقر، بينما تحتشد في أرجاء المشهد الأثيني برك السباحة غير المعلنة التي يملكها مواطنون يخفون أصولهم المالية. ووفقاً لأحد التقديرات، يشكل اقتصاد الظل في اليونان -الدخل غير المعلن والمخبأ عن السلطات الضريبية- نسبة 29.6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي[24].

يرتبط العامل الثاني بوصول الرأسمالية المتأخر إلى اليونان. كانت الولايات المتحدة من أوائل البلدان التي دخلت مرحلة التصنيع؛ وبقي القطاع الخاص والمشروعات التجارية الرائدة والمبادرة توفر المهن الرئيسة لمعظم الأميركيين. تمدنت اليونان، وحملت سمات المجتمع الحديث وزخارفه في وقت مبكر، لكنها فشلت في تشييد قاعدة قوية للاستخدام الصناعي. وفي غياب الفرص المتاحة في المشروعات التجارية الرائدة، سعى اليونانيون إلى العمل في قطاع الدولة، وتفضل عليهم السياسيون الطامحون إلى حشد الأصوات بالقبول عن طيب خاطر. إضافة إلى ذلك كله، حافظ النمط اليوناني من التمدين، حيث تنتقل القرى بأكملها من الريف، على شبكات المحسوبية الريفية سليمة دون تغيير، وهي شبكات نزع التطور الصناعي المرتكز إلى تفكيكها.

للعامل الأخير صلة بالثقة، أو ما يوصف برأس المال الاجتماعي[25]. بدأت هذا الفصل ملاحظاً أن اليونان تقاسم إيطاليا الجنوبية السمعة المدوية لمجتمعات الثقة المتدنية إلى أبعد حد. أكد بعض المختصين بعلم الاجتماع أن الثقة منتج جانبي لقوى أخرى في المجتمع، مثل الحكومة الفعالة، أو النمو الاقتصادي القوي الذي يتيح للجميع الإثراء معاً. واقترح غيرهم أن غياب الثقة ظرف ثقافي مستقل الوجود (أو خارجي المنشأ، بتعبير الاقتصاديين) عن الأنظمة السياسية أو الاقتصادية؛ واعتبروه سبباً -لا نتيجة- للاختلال الوظيفي في النظام.

أرى أن غياب الثقة عن المجتمع اليوناني متجذر في السياسة، ولاسيما في غياب دولة قوية ونزيهة، لكنه تأبد على مر السنين وتحول إلى عادة ثقافية. لقد تغلغل هذا الشعور بانعدام الثقة في المجتمع الريفي التقليدي وفي النزاعات السياسية المريرة في القرن العشرين. انقسمت اليونان على طول الخطوط الأسرية والقرابية والمناطقية والطبقية والآيديولوجية، على الرغم من حقيقة أن فيها واحداً من أكثر مجتمعات العالم تجانساً إثنياً. تتغذى هذه الانقسامات الاجتماعية والسياسية على حقيقة أن الدولة لم تعتبر قط حامية لمصلحة عامة مجردة، كحال الدولة الألمانية أو الفرنسية. بل مصدر نفع ثمين يجب اقتناصه واستغلاله لتحقيق مكاسب حزبية ضيقة. ولذلك،

لم يجعل أي حزب يوناني معاصر إصلاح الدولة نفسها جزءاً من أجندته. وحين طالب الاتحاد الأوربي وصندوق النقد الدولي بإجراء إصلاحات هيكلية مقابل إعادة جدولة دين اليونان، كانت الحكومة على استعداد للتفكير فعلياً بأي شكل من أشكال التقشف قبل الموافقة على إنهاء السيطرة الحزبية على المحسوبية.

تشابه الحالة الإيطالية اليونان من بعض الجوانب؛ شك متجذر وارتياب متأصل بدوافع الآخرين يلعبان دوراً مهماً في إضعاف الإدارة العامة في ذلك البلد أيضاً. لكن الحالة الإيطالية أشد تعقيداً لأن إيطاليا أغنى وأكثر تنوعاً. هنالك على الأقل نضال مستمر ضد الزبائنية والفساد السياسي الذي تولده. لكن التحديث، كحاله في اليونان، ليس كافياً بحد ذاته لانبثاق دولة حديثة بالكامل.

7

إيطاليا وتوازن الثقة المتدنية

كيف تتفاوت جودة الحكومة عبر إيطاليا؛ مواطن ضعف الدولة الإيطالية في الجنوب؛ من أين أتت المافيا؛ صراع إيطاليا مع الزبائنية والفساد؛ أهمية الثقة للحكومة الرشيدة

يصف أحد المراقبين المدينة الرئيسة في صقلية كما يأتي:

> بالرمو، عاصمة المافيا، الرمز الوطني للرشوة والفساد في الحكومة المحلية، وسادس أكبر مدينة في إيطاليا، متوازنة بصعوبة بين أوربا وإفريقيا. فخلف واجهة الحاضرة الحديثة المزدهرة، تذكر البيوت المتداعية في أحياء الفقر، والأزقة الضيقة المتعرجة، والباحات الرطبة في المدينة القديمة، وظروف السكن والصحة والنظافة العامة، بالقاهرة أو كالكوتا لا بمدينة أوربية كبرى. الحياة في باليرمو دراما مؤبدة، من معاناة الفوضى العارمة في حركة المرور، إلى الانهيارات المتواصلة للبيوت المتصدعة في المدينة القديمة، إلى الانقطاع الدوري للخدمات الأساسية مثل جمع القمامة أو النقل العام، إلى المواجهات الحربية التي تندلع بين الحين والآخر بين عصابات المافيا، تاركة الجثث الممزقة بالرصاص مرمية في الشوارع[1].

من الإخفاقات المستمرة للحكومة المحلية في إيطاليا الجنوبية جمع القمامة. في عام 1976، تراكمت أكوام القمامة في شوارع بالرمو طوال شهور. وفي نابولي، دامت أزمة مشابهة من أواخر العقد الأول من القرن إلى حكومة رئيس الوزراء سيلفيو

برلسكوني[2]. الطرقات ليست أفضل حالاً. لاحظت صحيفة نيويورك تايمس أن إيطاليا أنفقت بين عامي 2000 و2011 نحو 10 مليار دولار، منها 500 مليون معونة من الاتحاد الأوربي، على الطريق السريع (A3) من ساليرنو إلى ريجيو كالابريا. وبسبب المستويات المرتفعة من الابتزاز والفساد، لم تكتمل عملية التشييد[3].

أظهر روبرت بوتنام تجريبياً، فيما أصبح موضوعاً كلاسيكياً ثانوياً للعلوم السياسية المعاصرة، التفاوت الهائل القائم في جودة الحكومة المحلية عبر مختلف مناطق إيطاليا، وعزا هذه الفوارق إلى المستويات المختلفة للمشاركة المدنية، أو ما سمي برأس المال الاجتماعي، لا إلى عوامل بنيوية اقتصادية أو سياسية. كما قدم الحجة على أن من أهم مصادر الأداء الحكومي الهزيل التاريخ الطويل للزبائنية في المنطقة.

وبينما كانت غالبية الأدبيات التي تناولت «المسألة الجنوبية» في إيطاليا سردية وصفية في السابق، ابتكر بوتنام اثني عشر مقياساً كمياً لأداء الحكومة، شملت الاستقرار الوزاري، وسرعة استكمال الميزانية، والابتكار التشريعي، وعدد مراكز الرعاية النهارية والعيادات الأسرية، والاستجابة البيروقراطية. ثم جمع بيانات من مختلف مناطق إيطاليا على مدى عدة عقود وأظهر وجود محور شمالي-جنوبي ثابت في جودة الحكومة، حيث تسجل إيمليا-رومانيا، ولومبارديا، وأومبريا درجات أعلى باستمرار من صقلية، وبازيليكاتا، وكالابريا. تتصل مقاييسه بعلاقات تفاعلية قوية مع استطلاعات لاستبيان مدى رضا المواطنين الإيطاليين عن حكوماتهم المحلية[4].

عند هذه النقطة من التحليل، كان بوتنام يقدم مجرد توكيدات إحصائية على ما أدركه الإيطاليون منذ عهد بعيد. لكن حجته أثارت مزيداً من الجدل الخلافي عند افتراض أسباب هذه الفوارق. وربما يؤكد اقتصادي يؤمن بالحتمية أن جودة الحكومة نتاج إما للمستوى الإجمالي للتحديث الاجتماعي-الاقتصادي أو موارد المنطقة. ولأن جنوب إيطاليا أفقر من شمالها، ربما لن يتحمل تكاليف حكومة عالية الجودة. أشار بوتنام إلى أن الفجوة بين المنطقتين قد ترسخت على مدى أجيال عديدة، بل

وجدت حتى عندما كان الشمال أفقر من الجنوب اليوم. فضلاً عن ذلك، لا يمكن للموارد وحدها أن تفسر الاختلاف، لأن الحكومات الإيطالية نقلت موارد هائلة من الشمال إلى الجنوب في أول عقدين بعد الحرب العالمية الثانية لمساعدة المنطقة على اللحاق بالركب. صحيح أن الجنوب شهد تطوراً كبيراً بالفعل في هذه الحقبة، لكن الشمال تطور بمعدل أسرع، بحيث بقيت الفجوة الإجمالية على حالها.

وليس من الممكن نسبة الفارق بين المنطقتين إلى اختلاف المؤسسات أو السياسات. إذ تميز النظام السياسي الإيطالي في حقبة ما بعد الحرب بدرجة عالية من المركزة؛ حيث حكمت جميع المناطق بطريقة موحدة عبر مفوضين إداريين على الطراز الفرنسي. خضع هذا النظام للإصلاح في سبعينيات القرن الماضي حين تخلت الحكومة المركزية عن قدر كبير من سلطة اتخاذ القرار إلى المناطق، ضمن بنية هيكلية إجمالية سعت إلى توزيع الموارد بالتساوي في أرجاء البلاد كافة[5]. في الحالتين كلتيهما- حين حُكمت مناطق الدولة المركزية من روما، أو منحت استقلالا ذاتياً مع عدالة نسبية في الوصول إلى الموارد- يصعب التأكيد على أن النظام السياسي الذي وجد منذ عام 1861 مسؤول عن الفوارق التنموية.

دفع هذا كله بوتنام، مقتفياً أثر إدوارد بانفيلد وكثير من المراقبين الآخرين للجنوب، إلى الزعم بأن الاختلالات الوظيفية في المنطقة تكمن في القيم الثقافية الموروثة والراسخة الجذور، أو رأس المال الاجتماعي. كما قدم الحجة على أن رأس المال الاجتماعي ولد في المدن-الدول ذات الحكم الذاتي التي ازدهرت في القرون الوسطى وحتى عصر النهضة، مثل جنوا وفلورنسا والبندقية. لقد رعت هذه الجمهوريات فضائل الولاء والثقة، ونُظمت اعتماداً على مؤسسات أوليغارشية ذاتية الحكم. بالمقابل، تشكلت إيطاليا الجنوبية بواسطة حكم ملوك النورمانديين المركز والمستبد لنابولي وصقلية، حيث جسدت علاقة الراعي-العميل نمطه المهيمن للتنظيم الاجتماعي. ومن ثم كان السبب النهائي للفارق بين المناطق سياسياً في طبيعته وأصوله، لكنه تأبد على مر القرون -وفقاً لبوتنام- على شكل عادات اجتماعية أو ثقافية فيما يتصل بالثقة والمشاركة المجتمعية[6].

أصول الزبائنية في إيطاليا الجنوبية

هنالك لسوء الحظ عدة مشكلات في السردية التاريخية التي تقدم الدليل على أن الحكم الاستبدادي القوي هو السبب وراء افتقار الجنوب إلى المجتمع المدني والمشاركة المجتمعية. في المقام الأول، انتهت المملكة النورماندية في صقلية، التي ينسب إليها بوتنام السياسة التراتبية في المنطقة، بشكل رسمي عام 1194، لتخلفها سلالة هوهنستوفن التي تمركزت قاعدة قوتها في الشمال، وضم أفرادها عدداً من أباطرة الامبراطورية الرومانية المقدسة (في الفصل 18 من المجلد الأول سرد لقصة قتال مملكة النورمانديين الجنوبية إلى جانب البابا غريغوري السابع ضد الامبراطور هنري الرابع في أثناء نزاع التنصيب نيابة عن الكنيسة الكاثوليكية المستقلة). وحتى إذا اعتبرنا أن آل هوهنستوفن يجسدون استمرارية للتراث النورماندي السابق – الامبراطور فريدريك الثاني كان في الحقيقة مناصراً قوياً للمركزة– فإن حكم هذه الأسرة انتهى عام 1268. عند هذه المرحلة من التاريخ الأوربي كانت هناك أيضاً مملكة نورماندية قوية وممركزة تحكم إنكلترا، ومملكة للفايكنغ في الدانمرك، ومع ذلك لم تطور إنكلترا ولا الدانمرك نمطاً من الحكومة الزبائنية. ومن نافل القول إن كثيراً من الحوادث التي وقعت في إيطاليا بين القرنين الثالث عشر والتاسع عشر ربما تقدم تفسيراً أفضل للأنماط المعاصرة من الحكم.

ثمة مشكلة ثانية في نسبة الزبائنية إلى السلطة السياسية العمودية القوية في الجنوب، المغايرة للتقاليد الجمهورية في المدن–الدول الشمالية. وكما أكدت في المجلد الأول، يعد تطور سلطة الدولة الممركزة شرطاً ضرورياً للحكومة الحديثة، لكنه لا يكفي لتفسير درجة الحرية السياسية التي ستوجد في المجتمع. ومع خروج أوربا من عصر الإقطاع، تمثل مفتاح الظهور اللاحق لمؤسسات المحاسبة في التوازن الذي وجد بين الملك (أو الدولة) والنخب الأخرى من أصحاب السلطة في المجتمع. فحيثما نجح الملك في ضم الأرستقراطية والشريحة العليا من البورجوازية وتحييدهما، كما في فرنسا وإسبانيا، ظهر حكم استبدادي ضعيف؛ وحين رص الملك والأرستقراطية

الصفوف ضد الفلاحين، كما في بروسيا وروسيا، وجد حكم استبدادي قوي؛ وعندما كانت الأرستقراطية أقوى من الملك، كما في هنغاريا وبولندا، ساد طغيان داخلي وضعف وطني أمام الخطر الخارجي. إنكلترا وحدها شهدت توازناً نسبياً بين الدولة والنخب الأرستقراطية؛ فقد انبثقت حكومة دستورية من حقيقة عدم تمكن طرف من التغلب على الآخر. وكثيراً ما ألقت الدولة الإنكليزية بثقلها لصالح غير النخب ضد الأرستقراطية، لا من منطلق آيديولوجي مساواتي بل لأنها أرادت قصقصة جناح أي منافس على السلطة. وبينما تعد قصة بارونات الملك جون الذين قيدوا سلطته بواسطة «الوثيقة العظمى» («الماغنا كارتا») مألوفة لنا، لعب الملوك الإنكليز أيضاً دوراً فعالاً في الحد من سلطة البارونات واللوردات ضد مستأجري أراضيهم والفلاحين الأتباع من غير النخب[7].

يقدم بوتنام الحجة على أن النورمانديين أقاموا حكومة ممركزة قوية في إيطاليا الجنوبية وأن هذه السلطة العمودية أضعفت قدرة المواطن على تشكيل روابط أفقية من الثقة أو المشاركة. لكن عند هذه المرحلة من العصور الوسطى، لم تكن أي حكومة أوربية قادرة على إقامة دولة ممركزة ديكتاتورية حقاً تستطيع اختراق المجتمع برمته والسيطرة عليه بطريقة الصينيين، أو الروس فيما بعد. في القرون التي أعقبت فريدريك الثاني، كان واقع إيطاليا الجنوبية يتخذ مساراً معاكساً تقريباً: ضعف مستمر في السلطة المركزة التي عجزت عن منع استغلال الأرستقراطية للفلاحين. بكلمات أخرى، شابهت إيطاليا الجنوبية هنغاريا أو بولندا أكثر من بروسيا أو روسيا.

ومثلما كانت الحال في اليونان، ارتبط ضعف الحكومة المركزية المحلية في إيطاليا الجنوبية ارتباطاً وثيقاً بالسياسة على المستوى الدولي. فقد انتقلت مملكتا صقلية ونابولي في نهاية المطاف، من أسرة هوهنستوفن إلى أراغون، التي توحدت ممتلكاتها تحت الحكم الإسباني بزواج فرديناند وإيزابيلا. تعززت هذه الممتلكات في إمبراطورية حفيدهما شارل الخامس، الذي أصبح وريثاً لآل هابسبورغ وعاهلاً للإمبراطورية الرومانية المقدسة. بقيت إيطاليا الجنوبية من أملاك أسرة هابسبورغ الإسبانية أولاً،

ثـم أسرة بوربون الإسـبانية بعد حرب الخلافـة، إلى أن غزاها نابليون، ونصب أخاه جوزيف على العرش. وهكذا ظلت السـيادة الاسـمية على مملكـة الصقليتين طوال خمسـة قرون تقريباً تتبع سـلطة أجنبيـة بعيدة، وكثيراً ما تحـدت الانتفاضات المحلية شرعيـة الحكام. وتؤكد إحـدى مدارس التأريخ الإيطالي أن الثقـة المتدنية في المنطقة انبثقت من سياسـات فرق تسـد التي مارسـها ملوك آل هابسـبورغ الإسبان، لا من الديكتاتورية المركزة[8].

عـلى أي حال، تعد الزبائنيـة المهيمنة في إيطاليا الجنوبية ظاهـرة حديثة، وهنالك عوامل تاريخية أقرب عهداً من ممارسات مملكة نورماندية قديمة أو حتى آل هابسبورغ الإسـبان. بـدلاً من ذلك، يجب أن ندقـق النظر في إيطاليا الموحدة التي أنشـئت عام 1861 برعاية مملكة بيدمونت الشـمالية، بعد أن أسقط جوزيبي غاريبالدي[*] حكم آل بوربـون في الجنـوب. وحين واجه الشـماليون الواقع الاجتماعـي في الجنوب أول مـرة، أصيبوا بالصدمة: ذكـر الحاكم الجديد لنابولي، بعـد أن حررها غاريبالدي، في تقرير إلى كاميلو بينسو، كونت كافور، أول رئيس وزراء إيطالي: «هذه ليست إيطاليا! بل إفريقيا: البدو هم زهرة الفضيلة المدنية إلى جانب هؤلاء الريفيين المتخلفين»[9].

وخلافاً لبروسيا، التي تمكنت من «تأميم» بيروقراطيتها ومؤسساتها حين وحدت ألمانيـا، كانـت بيدمونـت لاعباً صغـيراً وعاجـزاً عن تحقيـق إنجاز مشـابه. وعندما واجهـت البورجوازية الشـمالية المسـيطرة على الحكومـة الوطنية الجديـدة الثورات الفلاحيـة والفوضى العارمة في أعقاب سـقوط حكم آل بوربـون، عقدت حلفاً مع الأقليـة المحليـة المهيمنة في الجنـوب، دعاه أنطونيـو غرامتشي «تحالفـاً تاريخياً»[10]. ووفقـاً للباحثـة المختصـة في العلـوم السياسـية جوديـث تشـاب "كانـت [النخب الجنوبية] على استعداد لتقديم دعم غير محدود في البرلمان لأي حكومة أغلبية، بغض النظـر عن برنامجها، مقابل الحصول على الامتيـازات والحظوة من الحكومة والتمتع بحرية العمل الكاملة في الإدارات المحلية"[11].

(*) (1807-1882): محـارب وسـياسي ووطني ومفكر إيطالي، يعد من أهم الشـخصيات الراديكالية البارزة التي أسهمت في تحرير إيطاليا وتوحيدها.

لعلاقـات الراعي-العميـل التقليديـة تاريـخ طويـل في إيطاليـا. بـل إن تعبيري (patronus/ عراب أو راعٍ) و(cliens/ زبون أو عميل) من أصل روماني ويشيران في المدلول إلى علاقة قانونية على درجة عالية من الرسمية بين رئيس ومرؤوس، شكلت ركيزة السلطة للنخب الرومانية منذ أيام الجمهورية المتأخرة[12]. كما يمكن اعتبار العلاقة الإقطاعية بين السيد الإقطاعي والفلاح التابع صيغة تعاقدية من المحسوبية تحدد بوضوح واجبات كل طرف وامتيازاته. ومع إلغاء الإقطاع في الجنوب، تحولت هذه العلاقات الرسمية إلى أخرى غير رسمية، حيث استخدم ملاك الأراضي المحليون ثروتهم وصلاتهم السياسية للسيطرة على الفلاحين الذين يعيشون على أراضيهم.

ارتقى هذا النمط التقليدي من المحسوبية (الذي وجد في كثير من المجتمعات المحلية الريفية في شتى أرجاء العالم) إلى نظام جديد من الزبائنية على مراحل، ومثلما هي الحال في اليونان، ارتبط بإدخال الديمقراطية المبكر إلى مجتمع ليست له دولة قوية ومستقلة ذاتياً. وفي عهد الجمهورية الليبرالية الذي امتد بين عامي 1860 و1922 «لم يقتصر تنظيم السياسة استناداً إلى الأسس الشخصانية والمحسوبية بدلاً من الأفكار والبرامج العملية، على امتصاص المعارضة وتحييدها فحسب، بل أفرغ في نهاية المطاف فكرة 'الحزب' ذاتها من أي معنى باستثناء عمليات تجميع فوضوية للعملاء الشخصيين»، وذلك وفقاً للويجي غرازيانو. وكحال أميركا في ظل نظام المحسوبية، أفرز ذلك تأثيراً مدمراً في جودة الحكومة: «تطلبت الطبيعة الخصوصية للحوافز التي أبقت النظام يعمل أن يوزع الوزير مكافآت وعقوبات من طبيعة خصوصية مماثلة؛ أي وجب عليه أن يتحرر بقدر الإمكان من المعايير البيروقراطية للسلوك»[13]. لا يعد هذا النظام حسب تعريفاتنا السابقة زبائنياً بالفعل، لأن البلاد افتقدت السياسة الجماهيرية. كان توسيع حق الاقتراع أبطأ منه في اليونان؛ في عام 1882، لم تتمتع سوى نسبة 6.9 في المئة من السكان بحق التصويت، ولم يطبق حق الذكور الشامل في الاقتراع حتى عام 1913 [14].

ومثلما كانت الحال في اليونان، أتى التصنيع متأخراً نسبياً إلى إيطاليا الجنوبية. وفي ظل حكومة وحدة وطنية إيطالية، فرضت التعرفة الجمركية لحماية صناعة الشمال

ومـلاك الأراضي الذين يفتقـدون الكفاءة في الجنوب. وأصبحـت الآن الصناعات الشمالية هي التي تزود الجنوب باحتياجاته باطراد. ما ضاعف دور الطبقات المحلية من ملاك الأراضي على حسـاب الصناعة وشجع الطبقات الوسطى هناك على عدم إقامة مشروعات تجارية رائدة بل شراء الأراضي والانضمام إلى القلة المحلية المهيمنة. لم تتوسـع الفرص بسرعة مع تقسـيم الأراضي المشاعة بعد أن ألغى نابليون الإقطاع (الذي تأخر في صقلية عن المنطقة الجنوبية من إيطاليا)، وتقسيم أراضي الكنيسة بعد عـام 1860. مـا أدى إلى اندلاع عدد كبير من النزاعات الاجتماعية على الأرض بين مختلـف الطبقات. وهكذا، اصطفت مصالح الطبقة الوسـطى الشـمالية مع مشروع إقامـة دولـة جديدة وحديثـة، بينـما امتصت القلـة الأوليغارشـية التقليديـة الطبقة الوسـطى الجنوبيـة. وحـرم الفلاحون مـن حليف محتمـل ودفعوا على نحـو متزايد إلى درك حالـة مـن الإفقـار والتهميـش. ووفقاً لغرازيانـو، «تركز الكـره الذي أكنّه [الفلاحون] للأبوية البطركية التي مارسـها ملوك آل بوربون سابقاً، تركز الآن على طبقـة حاكمة محلية جديـدة»[15]. لم تظهر في الجنوب طبقة وسـطى تقيم مشروعات تجارية رائدة يمكن أن تقود التوجه نحو تحديث الدولة.

الدولة الضعيفة وظهور المافيا

ليسـت المافيـا -الـشيء الأول وربـما الوحيـد الذي يربطـه الأجانـب بصقلية- مؤسسة قديمة نجحت بطريقة ما في البقاء إلى الحقبة الحالية. بل لها، مثل «الكامورا» في كامبانيـا، و«الندرانغيتـا» في كالابريا، جـذور محددة في إيطاليـا الجنوبية في القرن التاسـع عشر. تشـير إحدى النظريات المتعلقة بأصول المافيا إلى أن الأعضاء كانوا في البداية من مسـتأجري الأراضي الأغنياء الذين اسـتغلوا دورهم الوسيط بين الملاك والفلاحـين الفقـراء لابتزاز الريوع من الطرفين[16]. لكـن دييغو غامبيتا يقدم نظرية اقتصاديـة أنيقـة إذا جاز التعبير عن أصـول المافيا: الأعضاء رجـال أعمال مغامرون في القطـاع الخـاص تمثلت وظيفتهم في توفير الحماية لحقـوق الملكية الفردية في مجتمع تفشـل فيـه الدولة في توفير هذه الخدمة الأساسـية. أي إذا خـدع أحد طرفي الصفقة

مـن الآخـر، يأخذ في العـادة شريكه إلى المحكمـة في مجتمع حسـن التنظيم وخاضع لحكـم القانون. لكن حين تكون الدولة فاسـدة، وغير موثوقـة، أو ربما غائبة أصلاً، يجب اللجوء بدلاً منها إلى موفر خاص للحماية وتوكيله بمهمة التهديد بكسر رجلي الطـرف الآخـر إذا لم يدفع مـا عليه. ووفق هـذه النظرية، تصبح المافيـا مجرد منظمة خاصـة توفـر خدمـة مطلوبـة تؤديها الدولة عـادة -أي اسـتخدام التهديـد بالعنف (وأحيانـاً العنف الفعلي) لتنفيذ حقـوق الملكية. يبين غامبيتا أن المافيا ظهرت تحديداً في تلـك المناطـق مـن إيطاليا الجنوبيـة التي شـهدت نزاعـاً اقتصادياً عـلى الأرض، وثروات منقولة وحجماً كبيراً من الصفقات، وشـقاقاً سياسياً فيما يتعلق بالتغييرات التي حدثت في طبيعة الدولة الإيطالية بعد عام 1860 [17].

هنالك بالطبع أسـباب وجيهـة وراء ضرورة احتكار الدولة الشرعية اسـتخدام العنـف لحماية حقـوق الملكية. ومن دون هذا الاحتكار يمكن لحماية الأسـواق ذاتها أن تصبح هدفاً للتنافس العنيف. إذ يسهل على عضو المافيا الانتقال دون عوائق من الحماية إلى الابتزاز، لحماية الأفراد من التهديد الذي أوجده بنفسـه. كما يسـهل أيضاً أن ترتقـي الحمايـة الخاصة إلى أنواع أخـرى من الابتزاز غير الشرعي، تشـمل البغاء وتهريـب المخدرات. ومثلما يؤكد غامبيتا، تزدهر المافيا في مجتمع الثقة المتدنية كذلك الموجود في صقلية لأنها تسـتطيع أن توفر خدمات حماية موثوقة على المدى القريب. لكنها تؤبد مناخ العنف والخوف، الذي يقلص مستويات الثقة في المجتمع ككل[18].

توضـح مرحلـة الفاشـية في إيطاليـا العلاقة العكسـية بين قوة الدولـة والجريمة المنظمة. إذ تعرف الفاشـية عموماً بأنها شـكل من الحكم الاسـتبدادي أشد بأساً من الحكومـات الاسـتبدادية التقليدية التي ظهرت في أوربا القرن التاسـع عشر، حيث يشمل كما حدث فعلاً حزباً جماهيرياً، وآيديولوجية هادية، وسيطرة احتكارية كاملة على الدولة، وقيادة كاريزماتية، وقمع المجتمع المدني[19]. ومع أن موسوليني إيطاليا ابتكـر الفاشـية، إلا أن نسـخته لم تحقق قط الدرجـة ذاتها من السـلطة المركزة التي بلغها نظام هتلر، فضلاً عن ستالين الاتحاد السوفييتي. ولم يتمكن حزب موسوليني الفاشستي من اختراق الجنوب وإعادة تنظيم السياسة على أساس جماهيري عريض.

لكـن ما لم يقدر الفاشـيون على تحمله هو وجود منافسـين في اللعبـة العنيفة، ولذلك شرعوا في حملة ناجحة لكبح جماح المافيا. لكن شبكاتها لم تتفكك كلية، واختار عديد من زعمائها الانضمام إلى النظام بدلاً من التعرض للقتل أو السجن. وهكذا، سرعان ما عاودت المافيا الظهور بعد تأسيس نظام ديمقراطي عام 1946 [20].

وصول الزبائنية

فتحـت إيطاليـا الباب أمام حق الاقتراع قبيل الحـرب العالمية الأولى، إلا أن هذه التجربـة الديمقراطيـة قطعـت بعـد عقد من السـنين بظهـور موسـوليني. مع ذلك انطلقت في تلك الحقبة أولى الأحزاب السياسـية الجماهيرية. على اليسـار، كان هناك الحزب الاشـتراكي، الذي أسسـه فيليبو توراتي عام 1894، ثم انقسـم عام 1921 حـين انشـق الجناح المتطـرف للانضـمام إلى الأممية الثالثـة بصيغة الحزب الشـيوعي الإيطالي (PCI) [21]. وعلى اليمين، كان الحزب الشـعبي (Partito Popolare)، الذي أسسـه القس الصقلي دون لويجي سـتورزو، حزباً كاثوليكياً جماهيري القاعدة سعى إلى تنظيم تعاونيات فلاحية والمطالبة بإعادة توزيع الأراضي. حظر موسـوليني هذه الأحزاب كلها، لكنها عاودت الظهور بسرعة بعد سقوط الفاشية عام 1943.

أسـس الحزب الديمقراطي المسـيحي (DC) عام 1943 بوصفه وريثاً للحزب الشـعبي واعتـبر نفسـه أصـلاً حزبـاً تقدميـاً جماهـيري المرتكز لمنافسـة الشـيوعيين الطليـان. لكـن على غرار الأحـزاب الأميركية المبكرة، واجه مشـكلة إقناع الجماهير العريضة بالذهاب إلى صناديق الاقتراع حين بدأت أول انتخابات ديمقراطية في ظل الجمهورية الجديدة بعد الحرب. وعلى الرغم من صلاته الوثيقة مع العمال الكاثوليك في الشـمال المنظم، إلا أنه جابه صعوبة في اخـتراق الجنوب حيث بقي المجتمع منظماً حول النخب المحلية وشـبكاتها القائمة على المحسـوبية. في الانتخابات المبكرة التي أجريـت بعد الحرب، ثبت نجاح عـدد من الأحزاب اليمينية، مثل الملكيين والحزب الشـعبوي ("من أجل الرجل العادي" Uomo Qualunque)، في كسـب الأصوات، بينـما تحـول الحزب الديمقراطي المسـيحي إلى تبني اسـتراتيجية الاعتـماد على تقاليد

المحسـوبية الموجـودة في المنطقة. لكنه اسـتخدم أسـاليب تنظيمية حديثة، اسـتندت إلى تراتبيـة حزبيـة ممركزة في روما، مع شـبكات من الزعماء الحزبيـين يمكنهم تجنيد الناخبين على أسس زبائنية.

تحول الحزب تحت قيادة أمينتوري فانفاني (سيصبح رئيس الوزراء الإيطالي الذي حكم أطول مدة في خمسينيات القرن) إلى حزب زبائني حديث وجماهيري المرتكز[22]. كان الانتقال مشـابهاً من جوانـب عديدة لتحول الأحزاب السياسـية الأميركية من ائتلافات مرتجلة بين السياسـيين لتحقيق غرض معين بواسـطة المحسوبية، إلى آلات سياسـية وطنية حسـنة التنظيم بين أربعينيات وثمانينيات القرن التاسـع عشر. وبينما استـمرت الآيديولوجيا -ولا سيما الانقسـام بـين الثقافتـين الفرعيتـين في إيطاليا: الكاثوليكية والماركسـية- في لعب دور حاسم في سياسة حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانيـة، اضطرت جماعات مثل الحزب الاشـتراكي للجوء إلى الأسـاليب التكتيكية الزبائنية من أجل الحفاظ على القدرة التنافسية[23].

تعـززت الزبائنيـة في الجنوب بالسياسـات الاقتصادية التـي انتهجتها الحكومة. فقـد رسـخت إيطاليـا الحديثـة دولة على درجـة عالية مـن المركزة حسـب النموذج الفرنـسي، تمكنـت فيها روما من إعادة تخصيص المـوارد وتوزيعها بين المناطق. ومن أجـل التخفيـف من حدة الفقـر في الجنوب، بـدأت الحكومات الليبراليـة في أواخر القـرن التاسـع عشر توظيف اسـتثمارات كبـيرة في البنية التحتية، مـع أنها نزعت إلى تسـهيل هيمنـة الصناعـات الشـمالية عـلى الجنوبيـة[24]. وفي عـام 1950، أنشـأت حكومـة الجمهورية الجديدة ذراعاً تنموياً باسـم «صنـدوق الجنوب» (Cassa per il Mezzogiorno)، كلـف بمهمة تشـجيع النمـو الاقتصادي في المنطقـة. كما اعتمدت بشـدة على "مؤسسة إعادة البناء الصناعي"، وهي تكتل من الصناعات التي تملكها الدولة استطاع أن يوفر التمويل والوظائف والمحسوبية الحزبية. أنفقت الدولة مبالغ مالية طائلة على البنية التحتية ووظفت استثمارات كبيرة في الفولاذ والبتروكيماويات وغيرهما من الصناعات الثقيلة.

أفرزت هذه السياسة الصناعية نتائج شديدة التباين. فقد حدثت زيادات كبيرة في دخل الفرد والناتج الصناعي في الجنوب، لكن غادر عدد هائل من الفلاحين الأراضي في الأرياف، حيث انخفض عدد العاملين في الزراعة من 55 إلى 30 في المئة من السكان بين عامي 1951 و1971. نزح بعضهم إلى المدن في الجنوب والشمال، لكن هاجر كثيرون إلى الولايات المتحدة وأوربا وأميركا اللاتينية. كما شهدت المنطقة تحسناً كبيراً في المؤشرات الاجتماعية مثل التعليم ووفيات المواليد، ما جعل الجنوب أقل شبهاً بإفريقيا مقارنة بحاله في القرن التاسع عشر. كانت الحقبة الممتدة بين عامي 1951-1981 على وجه الخصوص هي حقبة اللحاق بالركب، حيث ردمت الفجوة بين الشمال والجنوب نوعاً ما (انظر الجدول1). لكن ما لم يحدث نتيجة هذا الاستثمار هو إيجاد قاعدة صناعية ذاتية الدعم في الجنوب. بينما تفرعت غالبية الشركات الناجحة في الجنوب عن أخرى في الشمال. شهد الشمال الإيطالي نمواً أسرع، وبقيت الفجوة الواسعة بين المناطق حتى سبعينيات القرن الماضي كعهدها أبداً، على الرغم من المبالغ المالية الضخمة التي نقلت. وعلى غرار اليونان، كانت إيطاليا الجنوبية حالة "تحديث من دون تطوير"[25].

الجدول1: نصيب الفرد من القيمة المضافة في مناطق إيطاليا، 1891-2001 (إيطاليا=1)

	1891	1911	1938	1951	1971	1981	2001
الشمال الغربي	1.16	1.22	1.43	1.52	1.28	1.22	1.24
الوسط/الشمال الشرقي	1.01	1.00	0.99	1.04	1.04	1.11	1.13
الجنوب والجزر	0.88	0.84	0.70	0.61	0.73	0.70	0.68
معدل النمو السنوي (%)	-	2.29	0.85	0.96	6.33	2.79	2.08

المصدر:

Emanuele Felice, "Regional Inequalities in Italy in the Long Run (1891-2001)".

والأهم من وجهة نظر سياسية، أن نمو الاستثمارات الموجهة من الحكومة في الجنوب أدى إلى ازدهار الزبائنية السياسية كما ثبت لاحقاً. وحسب تعبير أحد المراقبين "لم تكن الدولة أو المجتمع الوطني من خصص التمويل لهذا المشروع أو ذاك، لبناء المساكن أو المدارس، وتنفيذ الأشغال العامة أو البرامج الصناعية: الفضل يرجع دوماً إلى مصلحة هذا المندوب المحلي أو ذاك، أو الأمين العام المحلي للحزب الديمقراطي المسيحي"[26]. وكما هي الحال في اليونان، أصبحت الصلات السياسية والقدرة على استغلال الدولة سبيلاً مؤكداً للثروة والأمان الشخصي وأكثر موثوقية من الأعمال التجارية في القطاع الخاص، الأمر الذي عزز الفجوة القائمة بين الشمال والجنوب، بينما أوجد ثقافة من المحاباة السياسية سرعان ما ستخرج عن نطاق السيطرة. فضلاً عن ذلك كله، وفر الإنفاق العام الضخم فرصاً سانحة عديدة لمزيد من أشكال الفساد السافر. وكانت المافيا لعبت دوراً مهماً في تأمين القاعدة الانتخابية للحزب الديمقراطي المسيحي في الجنوب بعد الحرب؛ وكحال بلدان أخرى كثيرة، كوفئت بمنحها السيطرة على المقاولات والعقود العامة. أما نهوض عصابة «ندرانغيتا» فقد ارتبط باستكمال الطريق السريع من ساليرنو إلى ريجيو كالابريا في ستينيات القرن الماضي، بينما ارتبطت عصابة «كامورا» بإعادة إعمار نابولي في الثمانينيات[27].

«مدينة الرشى» ونهاية الحرب الباردة

على غرار اليونان، كان الشيوعيون الأقل زبائنية بين الأحزاب السياسية الإيطالية جراء تنظيمهم الآيديولوجي المرتكز. لكن الحزب الشيوعي الإيطالي تحالف مع موسكو وساد اعتقاد واسع النطاق بأنه يريد استخدام العملية الديمقراطية وسيلة للاستيلاء على السلطة؛ ولذلك استبعد عن الائتلافات الحاكمة على الرغم من النسبة التي راوحت بين 25 و30 في المئة أو أكثر من الناخبين الذين صوتوا له بانتظام. وكما في اليونان أيضاً، فضل الحليف الأميركي للحكومة بقوة حزباً ديمقراطياً ملطخاً بالفساد على شيوعي لازبائني، ورمى بثقله على الميزان. وباستثناء

فترات قليلة تمكن فيها الاشتراكيون وغيرهم من الأحزاب الثانوية من تسمية رئيس للوزراء، هيمن الحزب الديمقراطي المسيحي على سياسة ما بعد الحرب. وعلى الرغم من جميع الحكومات المتغيرة على الدوام في النظام الإيطالي، إلا أنه تمتع بدرجة عالية من الاستقرار وأشرف على نهوض البلاد لتصبح قوة صناعية رئيسة.

تغير ذلك كله فجأة مع نهاية الحرب الباردة عام 1989. انقطعت صلة الشيوعيين بموسكو مع انهيار الاتحاد السوفييتي وانحدار الماركسية بوصفها آيديولوجية مشرعنة. حل الحزب عام 1991 واستبدل بحزب اليسار الديمقراطي (Partito Democratico della Sinistra). بينما قوضت نهاية التهديد الشيوعي الداخلي الأس المنطقي لاستمرار هيمنة الحزب الديمقراطي المسيحي، الذي جر البلاد كلها عند هذه المرحلة إلى مستنقع الفساد والجريمة. ظهرت أحزاب جديدة، ولاسيما "عصبة الشمال" (Lega Nord)، وهو حزب مناطقي اعتمد على رجال أعمال من الحجم الصغير والمتوسط سئموا فساد الدولة الإيطالية ودعمها المتواصل للجنوب. في بعض الأحيان، اقترح الحزب انفصال الشمال كلية عن باقي إيطاليا في سبيل الانعتاق من الفساد الجنوبي.

اعتقد كثيرون أن المافيا، والزبائنية، والفساد عبارة عن ممارسات اجتماعية تقليدية سوف تتآكل تدريجياً مع تحديث البلد صناعياً. لكنها أصبحت أشد قوة بمرور الزمن، وانطلقت من معاقلها الجنوبية لتصيب بعدواها إيطاليا برمتها. انبثقت ثقافة الحصانة والإفلات من العقاب بحلول ثمانينيات القرن العشرين لتحيط باستخدام الموارد العامة لمكاسب خاصة، ثقافة عبرت عنها كلمات سياسي من الجيل القديم كما يأتي:

> ربما أكون ساذجاً، لكن لم أعتقد قط بوجود فساد على هذا القدر من التجذر والانتشار. من المؤكد أنني قادر بسهولة على تصور أن شراء مجموعات متنوعة من بطاقات العضوية، ومؤتمرات التمويل، وحفلات العشاء الباذخة، ونشر مجلات بورق فاخر صقيل، يكلف أموالاً طائلة. لكن -وأنا أصر على هذه

الحقيقة الصادقة- لم أفترض قط أنهم عصبة وقحة من اللصوص. حين علمت أن الأحزاب والفصائل تأخذ نسبة معلومة من العقود العامة، شعرت بصدمة مفزعة[28].

تفجر ذلك كله في فضيحة «مدينة الرشى» (Tangentopoli) عام 1992. ومن المفاجئ أنها لم تأت من الجنوب، بل تورط فيها سياسي من ميلانو، ماريو تشيزا، اعتقل وهو يحاول إلقاء رشوة بقيمة 6000 دولار في المرحاض، وسرعان ما تبين أنه متورط في سلسلة أوسع من الفضائح. أوقعت التحقيقات المتوسعة في الفخ بيتينو كراكسي، الأمين العام للحزب الاشتراكي، الذي ثبت أنه يعادل الديمقراطيين المسيحيين في التشوق للحصول على الأرباح والمكاسب[29].

في الوقت ذاته، انتشر نفوذ المافيا فيما وراء صقلية ليصيب بعدواه البلاد برمتها. في السبعينيات والثمانينيات، نمت قوة الجريمة المنظمة نمواً كبيراً جراء تزايد تجارة المخدرات العالمية، تماماً كما حصل في أميركا اللاتينية. وأدى النزاع على السيطرة على الميدان إلى معارك دموية طاحنة بين العائلات المتنافسة في باليرمو وغيرها من المدن الجنوبية، وإلى ظهور فصيل عنيف على نحو خاص، من بلدة كورليوني («الكورليونيون»). وبينما ارتبط كثير من الساسة الجنوبيين الأفراد بصلات مع المافيا، إلا أن العلاقة أصبحت أكثر انتظاماً ومنهجية مع انضمام محافظ باليرمو السابق سالفو ليما إلى جناح جوليو أندريوتي، رئيس الوزراء من الحزب الديمقراطي المسيحي الذي حكم مدة طويلة. لم يكتف ليما بجلب آلة سياسية جبارة بل حمل معه جميع ارتباطاته الواسعة مع الجريمة المنظمة[30].

لكن ظهرت قوى مضادة. إذ تعززت استقلالية القضاء الإيطالي بتجنيد جيل من المحامين المثاليين في أعقاب الانتفاضات التي اجتاحت العالم سنة 1968. ارتقى هؤلاء القضاة من ذوي الميول اليسارية سلم المراتب بثبات، وبحلول الثمانينيات احتلوا مناصب تؤهلهم لاستهداف النخبة السياسية المتخندقة في البلاد. واتهم المستهدفون من التحقيقات القضائية، من أندريوتي إلى كراكسي إلى برلسكوني،

النظام القضائي بأنه سياسي الدوافع، ويبدو أن التهم صحيحة إلى حد ما. حيث نزع هؤلاء القضاة إلى ملاحقة السياسيين اليمينيين أكثر من اليساريين. لكن عديداً منهم كانوا على استعداد لاتخاذ مواقف شجاعة إلى أقصى حد ضد السياسيين الفاسدين وزعماء المافيا. إضافة إلى ذلك، ظهر عدد من القضاة المكافحين، مثل جيوفاني فالكوني وباولو بورسلينو، الذين كانت تقاليدهم العائلية ومسؤولياتهم الاجتماعية والمدينية تقف ضد التيار العام في صقلية. أدت التحقيقات في الثمانينيات والتسعينيات إلى حرب فعلية بين المافيا والأقسام التي لم ينخرها الفساد في الدولة الإيطالية، واغتالت المافيا عدداً من المحامين وممثلي الادعاء في عمليات استقطبت اهتمام وسائل الإعلام، بلغت ذروتها في اغتيال فالكوني وزوجته وحراسه الشخصيين عام 1992، ثم بورسلينو بعد مدة قصيرة[31]. ومع مقتل قائد الشرطة البيرتو تشيزا، والمدعي العام غايتانو كوستا، والقاضي روكو تشينيتشي، احتشد الرأي العام تدريجياً لدعم الجهد المبذول لمكافحة الفساد. وحين لم تعد الحرب الباردة تشكل الجدار الاستنادي للفساد بل للسياسيين المحافظين، أدت المعلومات التي كشفتها تحقيقات «مدينة الرشى» وغيرها في نهاية المطاف إلى سقوط رئيس الوزراء أندريوتي والحزب الديمقراطي المسيحي برمته. كان أداء الحزب هزيلاً جداً في انتخابات عام 1992 ولم يعد عنصراً فاعلاً في السياسة الإيطالية بعد عام 1994 [32].

فشل التحديث

لو أن الحوادث التي أدت إلى انهيار النظام السياسي الذي ساد عقب الحرب العالمية الثانية مهدت السبيل لائتلاف إصلاحي قوي، كذلك الذي ظهر في الولايات المتحدة عند فاتحة القرن العشرين، لتحسن أداء إيطاليا. لكن لسوء الحظ لم تحدث الأمور على هذا النحو. فقد أعاد اليمين تنظيم صفوفه بزعامة قطب وسائل الإعلام سيلفيو برلسكوني، الذي استخدم إمبراطوريته التجارية لبناء قاعدة تأييد جديدة. أتى برلسكوني إلى السلطة على رأس ائتلاف ضم «عصبة الشمال» بزعامة أومبرتو بوسي، و«التحالف الوطني» (الفاشستي الجديد) بزعامة جيانفرانكو فيني.

جمعت هذه الأحزاب، إضافة إلى حزب برلسكوني «إلى الأمام إيطاليا»، الفلول المبعثرة من الحزب الديمقراطي المسيحي القديم؛ وحكمت نسخ متنوعة من هذا الائتلاف إيطاليا عام 1994، وبين عامي 2001 و2006، ومرة أخرى بين عامي 2008 و2012.

كانت واجهة برلسكوني الظاهرة للعموم تدل على سياسي حديث يؤمن بالسوق الحر على طراز ريغان-ثاتشر، ويريد تخفيض الضرائب، وإصلاح الدولة الإيطالية وتقليص حجمها، ودفعها إلى العمل بطريقة أكثر كفاءة وفعالية، مثل إحدى شركاته. لكن لسوء الحظ كان هو نفسه نتاجاً للنظام القديم، سياسياً بذهنية زبائنية اكتفى بتطبيق تقنيات الوسائط الجديدة لتحقيق غاياته. وإذا كان جوهر الدولة الحديثة هو الفصل الصارم بين المصالح العامة والخاصة، فقد سار برلسكوني في الاتجاه المعاكس تماماً، حيث استخدم ممتلكاته التجارية من صحف ومحطات تلفزيونية وفرق رياضية لبناء قاعدة سياسية جماهيرية. ولم يفشل في إطلاق أي إصلاحات جدية للقطاع العام الإيطالي في الفترات الثلاث التي حكم فيها البلاد فحسب، بل شن هجوماً واسع النطاق على النظام القضائي المستقل وتحقيقات الفساد ضده. وفي الحقيقة، تقوضت «عملية الأيدي النظيفة» نفسها، التي ساعدت في تدمير النظام الحزبي القديم، جراء خياراته وقراراته الوزارية لحماية المدعى عليهم على اختلاف مشاربهم[33]. استخدم برلسكوني أغلبيته البرلمانية للحصول على الحصانة وفشل فشلاً ذريعاً في لجم نزاع المصالح في المظهر والجوهر معاً. ولم يفعل شيئاً يذكر لإصلاح السياسة الزبائنية في الجنوب، التي واصلت زخمها السابق: دفعت أزمة اليورو (2011-2012)، وعجز صقلية عن إدارة تمويلاتها العامة الناس إلى تسميتها «يونان إيطاليا»، وفاقم ذلك كله إجمالاً الوضع المالي الضعيف للبلاد[34].

تتحمل «عصبة الشمال» بزعامة أومبرتو بوسي جزءاً من مسؤولية إخفاق ائتلاف الإصلاح في التحول إلى قوة محسوسة وفاعلة في إيطاليا. تقع القاعدة الاجتماعية للحزب في المناطق الشمالية الحديثة وتتألف غالباً من أصحاب الشركات الصغيرة والمهنيين من الطبقة الوسطى الذين سئموا من فساد الدولة الإيطالية وعدم كفاءتها.

ولسـوء الحظ ركز بوسي بؤرة اهتمام حزبه على قضايا شـعبوية مثل معارضة الهجرة بدلاً من إصلاح الدولة. وفي الحقيقة لم يترفع لا هو ولا حزبه عن استخدام الوسائل الزبائنيـة لكسـب الأصـوات، وكانا على اسـتعداد للخضوع لأسـاليب برلسـكوني الشـاذة وتصرفاته الغريبة من أجل البقاء في السلطة. وهكذا حيدت جماعة اجتماعية كان يجب أن تحتل مركز ائتلاف الإصلاح[35].

لم يكـن أداء الحكومـات اليسـارية التي وصلت إلى السـلطة في الفترات الفاصلة بـين عهود برلسـكوني أفضـل حالاً. صحيـح أنهـا أطلقت بعـض الإصلاحات في التسـعينيات مركزة عـلى الجامعـات والحكومات المحليـة والروتـين البيروقراطي، وحققت بعض النتائج، لكن لم تتبلور قط قيادةٌ قوية أو إجماع عريض على الحاجة إلى تغيير طبيعة الدولة الإيطالية نفسها، وتحريرها كلية من المحسوبية السياسية، أو نقل جزء أكبر من الاقتصاد إلى القطاع النظامي، والسيطرة على الحجم الإجمالي للدولة.

كان باسـتطاعة القوى الخارجية توفير جزء من الإرادة السياسية المفقودة لإصلاح النظـام. إذ وضع دخـول منطقة اليورو عـام 1999 ضغوطاً كبيرة عـلى روما لتحقيق أهـداف الميزانيـة. لكن ما إن دخلت إيطاليا حتى تراجـع الانضباط المالي كما حصل في اليونـان. أتت فرصة ثانية مع أزمة اليورو (2009–2011) التي أدت في نهاية المطاف إلى اسـتبدال برلسـكوني وحلول تكنوقراطي غـير منتخب، ماريو مونتـي، محله. لكن مونتـي أجبر على الاسـتقالة بنهايـة عـام 2012، وأوجدت الانتخابـات الجديدة، إذا أوجدت شـيئاً، إجماعاً ضد مزيـد من الإصلاحات الهيكلية الجديـة. وما يزال من غير المعروف هل يستطيع ماتيو رينزي، الزعيم الجديد من يسار الوسط، تغيير النظام أم لا.

ظلـت اليونـان وإيطاليـا الجنوبية معقـلاً للزبائنية السياسـية؛ وتميـزت كل منهما بوجـود مجتمعات حديثة وصناعية لكنها لم تنجح مـع ذلك في إصلاح القطاع العام واستئصال المحسـوبية السياسية مثلما فعلت المانيا وبريطانيا والولايات المتحدة. أما أوجه الشـبه بـين اليونان وإيطاليا الجنوبيـة فهي لافتة حقاً. كلتاهمـا فقيرة ومتخلفة مقارنـة ببلـدان أوربا الأخرى، وشـهدت تطـوراً متأخـراً للاقتصاد الرأسـمالي. كما

اعتمـدت اعتماداً شـديداً على الدولة لتوفـير الوظائف وتحقيق التقـدم الاقتصادي؛ وخـبرت «التحديث دون تطويـر»، مع وجود حكومة ضعيفة عـلى صعيد الشرعية والقدرة.

لكـن تختلـف اليونـان وإيطاليـا اختلافـات مهمة مـن حيـث إن إيطاليـا امتلكت القدرات على الإصلاح بينما فقدت في اليونان. ومع أنني أكدت على الفوارق الإقليمية بين شمال إيطاليا وجنوبها، إلا أن النزاع لم يكن مناطقياً بشكل صارم. وكما أشار عديد مـن المراقبين، أنتـج الجنوب أفراداً بذهنيـات تهتم برفاه المجتمع وسـعادته، كجيوفاني فالكوني، مثلما خبر الشـمال الفساد والمحسـوبية. وصفت جودي تشاب كيف شهدت نابولي شـيئاً من التجديد المديني في سـبعينيات القرن الماضي، بينما امتنعت باليرمو عن ذلـك، كما لاحظت سـيمونا بياتوني وجود تنويعـات من الزبائنية الممارسـة عبر أرجاء «المنطقة الجنوبية»، وهي أقل عداء بكثير للتنمية والتطوير مقارنة بالمناطق الأخرى[36]. بالمقابل، يصعب تحديد مجموعة نافذة اهتمت بإصلاح القطاع العام في اليونان.

أهمية الثقة

بدأت الفصل السـابق بملاحظة درجة تميز المجتمـع في اليونان وإيطاليا الجنوبية بغيـاب الثقة الاجتماعية عموماً، والشـك الموجه إلى الحكومـة والمواطنين الآخرين. فهل توجد علاقة بين الثقة والحكومة الرشيدة؟ وما هي هذه العلاقة، إن وجدت؟[37]

لا يتأصل في الثقة، باعتبارها صفة شخصية، الصواب أو الخطأ. فإذا عشت في حي حاشد باللصوص والمحتالين قد أتعرض للمتاعب إذا اعتمدت على الثقة. ولا تصبح سـلعة ثمينة إلا حين توجـد كناتج جانبي لمجتمع يتصف أعضـاؤه بفضائل اجتماعية مثـل الأمانـة، والموثوقيـة، والانفتاح. وليـس لهذه أي معنـى إلا إذا عبرت عن ظرف عام للسـلوك الجدير بالثقة؛ وفي ظل مثل هذه الظروف، تصبح عنصر تمييز وتسـهيل للتعاون. وبالطبع، يمكن للانتهازي أن يحاول استغلال ثقة الآخرين ويخدعهم. لكن إذا أراد العيش في المجتمع، سوف يؤدي مسلكه بسرعة إلى نبذه وإقصائه وتحاشيه.

للعيش في مجتمعات الثقة المرتفعة مزايا عديدة. صحيح أن التعاون ممكن في مجتمعات الثقة المتدنية، لكنه لا يتم إلا عبر آليات رسمية. حيث تتطلب الصفقات التجارية عقوداً مفصلة، ومقاضاة، وشرطة، وتنفيذاً للقانون، لأن من المتعذر الاعتماد على وفاء الناس كلهم بتعهداتهم. فإذا عشت في حي ترتفع فيه معدلات الجريمة، فربما يجب علي حمل سلاح، أو عدم الخروج من المنزل ليلاً، أو تدعيم الباب الخارجي بأقفال وأجهزة إنذار باهظة الثمن بدلاً من الحراس الأمنيين الذين يجب توظيفهم لحمايتي. في كثير من البلدان الفقيرة، كما سنرى في الجزء الثاني، تضطر العائلات إلى ترك فرد منها في المنزل طوال اليوم لمنع الجيران من سرقة ممتلكاتها من الحديقة أو الاستيلاء على البيت برمته. تشكل هذه العوامل كلها ما يدعوه الاقتصاديون تكاليف التعاملات، التي يمكن توفيرها عند العيش في مجتمع الثقة المرتفعة. فضلاً عن أن كثيراً من مجتمعات الثقة المتدنية لا تحقق مكاسب وفوائد التعاون على الإطلاق: الشركات لا تؤسس، والجيران لا يتبادلون المساعدة..الخ.

الأمر ذاته ينطبق على علاقة المواطنين بحكومتهم. فمن المرجح أن يمتثل المواطنون للقانون إذا وجدوا التزاماً مماثلاً من الأشخاص الآخرين من حولهم. في المجلد الأول، قدمت دليلاً على أن ملكات اتباع القواعد والمعايير متأصلة وراثياً بوصفها جزءاً من الطبيعة البشرية. في معظم المجتمعات، ليس التزام القانون سوى نتاج جزئي للدرجة التي تصل إليها الحكومة في مراقبة الامتثال له وإنزال العقوبات بمن ينتهكون حرمته. إذ إن الغالبية العظمى من السلوكيات التي تلتزم القانون مؤسسة على حقيقة أن الناس يرون غيرهم يطيعون القانون ويتصرفون وفقاً للمعيار المدرك. بالمقابل، حين يرى بيروقراطي زميلاً يقبض رشوة ليسمح لأحدهم بتجاوز دوره في الطابور، أو عندما يدرك سياسي أن الحزب المنافس يستفيد من العمولات من العقود العامة ويلحق الضرر به، فمن المرجح أن يتصرف بطريقة مشابهة. وحين يلجأ كثير من المواطنين إلى الغش والخداع فيما يتعلق بضرائبهم (كما يحدث روتينياً في اليونان وإيطاليا)، فإن من يدفعها كاملة سوف يبدو مغفلاً.

ومن ثم تعتمد جودة الحكومة اعتماداً حاسماً على الثقة أو رأس المال الاجتماعي. فإذا فشلت الحكومة في أداء بعض الوظائف الحاسمة في أهميتها للمواطنين -إذا عجزت مثلاً عن كسب الثقة لحماية حقوق الملكية، أو إذا أخفقت في الدفاع عنهم ضد المجرمين أو الأخطار العامة مثل النفايات السامة- فسوف يتولون بأيديهم مهمة تأمين مصالحهم. ومثلما رأينا في حالة صقلية، تعود جذور المافيا إلى فشل آل بوربون ثم الدولة الإيطالية في القيام بهذه المهمة بالضبط، ولهذا السبب بدأ الأفراد استئجار «رجال شرفاء» لتوفير الحماية لهم. لكن نظراً لأن معظم أعضاء المافيا ليسوا أهلاً للثقة، تحول الشك في الحكومة إلى ارتياب شامل بالجميع.

يجسد مجتمع الثقة المتدنية ما يدعوه الاقتصاديون مشكلة العمل الجماعي. إذ إن الشك يفرز نتائج سلبية اجتماعياً، وسيكون الجميع أفضل حالاً لو تصرفوا بطريقة جديرة بالثقة. لكن الفرد لا يريد أن يكون أول من يرفض الرشوة أو يدفع الضريبة. ولأن الشك يتغذى على ذاته، يسقط الكل في شرك ما يعرف بالتوازن متدني المستوى، حيث الجميع في وضع سيئ لكنهم عاجزون عن الإفلات. بالمقابل، إذا كانت الحكومة نظيفة اليد، ونزيهة، وكفؤة، سوف يكون الناس على أتم الاستعداد للثقة بها والسير على هديها.

كانت الحكومة في كل من اليونان وإيطاليا الجنوبية في القرنين التاسع عشر والعشرين كبيرة في الحجم والمدى وضعيفة في القدرة، وفق المصطلحات الواردة في الفصل الثالث. ولم ترث أي منهما عند دخول الحقبة الديمقراطية الحديثة بيروقراطية مستقلة ذاتياً على الطراز البروسي. بينما تلطخت شرعية الحكومة بالارتباطات مع الأجانب: حكمت كلاً منهما قوى خارجية قبل القرن التاسع عشر، وحتى بعد الاستقلال الاسمي تأثرت المؤسسات والأحزاب السياسية اليونانية تأثراً شديداً بالقوى الخارجية. أما في إيطاليا الجنوبية فقد تعلقت القضية بالاستعمار الداخلي، حيث رسمت الحكومة المركزية الخاضعة لهيمنة الشمال السياسة في الجنوب. في اليونان وإيطاليا كلتيهما، غدت الحكومة مصدراً مبكراً للمحسوبية، ثم الزبائنية السافرة وذلك مع دمقرطة النظام والانتقال إلى المشاركة السياسية الجماهيرية.

ما هي العلاقة بين هذه الدول المتوسعة في الحجم والضعيفة في القدرة، من جهة، والمستويات المتدنية من الثقة الاجتماعية المعممة، من جهة أخرى؟ قد تبدو السببية وكأنها تسير في الاتجاهين معاً. ومثلما رأينا، يدفع غياب الثقة في الحكومة الأفراد إلى البحث عن حلول خاصة لتوفير المنافع العامة كحقوق الملكية. يمكن لذلك أن يتخذ شكلاً مرضياً خطراً مثل المافيا، أو قد يؤدي إلى اعتماد العائلات على ذخيرتها الخاصة مصدراً وحيداً للسلوك الموثوق. وليست الأسروية الصريحة في المجتمعين سوى إجراء دفاعي إلى حد ما يتخذ عادة في المجتمعات التي تعاني ضعف الدعم المؤسسي للثقة خارج الأطر العائلية.

من ناحية أخرى، ما إن يصبح الشك الاجتماعي في الآخرين متأصلاً ثقافياً، حتى يخرج عن نطاق السيطرة. إذ يؤدي الارتياب بدوافع الحكومة، أو توقع التعرض لاستغلال الآخرين، إلى سلوك يعزز هذه النتائج: أنت تحاول تجنب دفع الضرائب إلى حكومة تعتقد أنها فاسدة ولاشرعية؛ وحتى إذا لم تكن ميالاً فعلاً إلى استغلال الآخرين، لا تتوقع أن يؤدي العمل معهم إلى أي فائدة تجنيها.

وبالطبع لا تسقط جميع البلدان في الفخ بهذه الطريقة. لقد تناولت جودة الحكومات في سلسلة متنوعة من البلدان الأوربية، من ألمانيا الفيبرية إلى اليونان وإيطاليا الخاضعتين لهيمنة الزبائنية. سوف أنتقل الآن إلى حالتين وسيطتين، بريطانيا والولايات المتحدة، حيث تحسنت جودة الحكومة. بدأت بريطانيا القرن التاسع عشر بخدمة مدنية محسوبية المرتكز، ونجحت في إصلاحها بحلول سبعينيات القرن. بينما ساد في الولايات المتحدة نظام قائم على المحسوبية في العقود المبكرة التي أعقبت المصادقة على الدستور، لكنه تحول إلى نظام زبائني مكتمل بحلول ثلاثينيات القرن. وعلى غرار بريطانيا، أصلحت الولايات المتحدة نظامها أيضاً ووضعت الركائز المؤسسة لدولة فيبرية حديثة. لكن الخصائص المميزة للشكل الأميركي من الحكومة -النظام القائم على الضوابط والتوازنات- كانت تعني أن ذلك حدث في وقت متأخر عن بريطانيا وتطلب مزيداً من السنوات ليتحقق.

8

المحسوبية والإصلاح

كيف بدأت بريطانيا وأميركا كلتاهما القرن التاسع عشر ببيروقراطيات محسوبية المرتكز؛ الأصول التكوينية لإصلاحات نورثكوت-تريفليان في الخدمة المدنية الهندية؛ ائتلاف الطبقة الوسطى؛ لماذا لم تنشئ بريطانيا قط أحزاباً سياسية زبائنية

بدأت الولايات المتحدة وبريطانيا القرن التاسع عشر بحكومات متخمة بالمحسوبية لم تختلف كثيراً عن تلك التي حكمت اليونان وإيطاليا. لكن خلافاً للبلدين، أصلحت كلتاهما القطاع العام ووضعت الركيزة المؤسسة لبيروقراطية أكثر حداثة. في بريطانيا، استكمل إصلاح البيروقراطية الخاضعة لهيمنة الأرستقراطية والمثقلة بالمحسوبية في مدة قصيرة لم تتجاوز خمس عشرة سنة، وحل محلها موظفون مهنيون على درجة رفيعة من التعليم. أما في الولايات المتحدة فقد كانت المحسوبية متخندقة وعميقة الجذور وتطلبت وقتاً أطول لاستئصالها: إذ ارتقى الحزبان السياسيان، الجمهوري والديمقراطي، انطلاقاً من توزيع وظائف الخدمة المدنية وعارضا بشدة الجهد المبذول لاستبدال المعينين سياسياً وتوظيف غيرهم اعتماداً على الجدارة والأهلية. تطلب إصلاح هذا النظام جيلين من الكفاح السياسي المتواصل الذي امتد إلى أوائل القرن العشرين.

ومثلما رأينا، يمكن للديمقراطية أن تجعل الإصلاح عملية صعبة. فحين منحت الولايات المتحدة حق التصويت لجميع الذكور البيض قبل ستين أو سبعين سنة

من بريطانيا، لم تحتل موقعاً ريادياً في تطوير أحزاب سياسية جماهيرية فحسب، بل ابتكرت ممارسة الزبائنية. بالمقابل، بقيت بريطانيا أقلية أوليغارشية مقيدة طوال معظم القرن التاسع عشر، ولذلك تمكنت من إصلاح خدمتها المدنية قبل تعرض الأحزاب السياسية الجماهيرية لإغراء استخدام المنصب العام عملةً لشراء الأصوات.

وفر موقع بريطانيا المحاطة بالبحر حماية قوية، ولم تواجه قط التهديدات الوجودية التي واجهت بروسيا الحبيسة المطوقة بالبر. وهكذا، بينما ارتفعت درجة المهنية في البحرية البريطانية ارتفاعاً كبيراً في أثناء الحروب العديدة التي خاضتها في القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر، بقيت الإدارات الأخرى من الخدمة المدنية تعتمد على المحسوبية اعتماداً شديداً. صحيح أن ترسيخ المحاسبة البرلمانية مارس ضغوطاً لكبح بعض من أسوأ حالات استغلال المنصب العام، لكن النخب كانت راضية تماماً على استخدام الوظائف الحكومية وسيلة لتعزيز مصالحها ومصالح أشياعها وأنصارها[1]. كانت الصلات الشخصية لا الجدارة والأهلية هي الأداة التي تضع الأفراد في مناصب المسؤولية. لنتأمل الرسالة الآتية من السيدة سيسيليا بلاكوود إلى اللورد جون رسل عام 1849: «الغريق يتشبث بقشة، لكني أعتبر الأمر بالغ الأهمية، فأنت لست أعظم رجال إنكلترا فحسب بل أقوى رجل في العالم.. حين أفكر بأن والدتك ووالدي أبناء عمومة، آمل أن أرتع في دفء شمسك. نحن نقترح الآن إرسال ابني إلى كمبريدج.. سوف أعيش على أمل أن تضعه يوماً من الأيام، إن لم يكن على الفور، في موقع مناسب»[2]. صحيح أن الناس في المجتمعات كلها يستغلون صلاتهم مع الشخصيات النافذة، لكن في بريطانيا أوائل القرن التاسع عشر كانت الصلات المحصورة ضمن نخبة صغيرة جداً هي كل ما يلزم للتعيين في منصب حكومي. ونتيجة لذلك، لم توجد خدمة مدنية نظامية كما في بروسيا، ببيروقراطيتها النخبوية والمتميزة بدرجة عالية من الاستقلالية. بل مجرد مجموعة من أصحاب المناصب الذين تمتعوا بصلات قوية لكن بقيت كفاءتهم محل شك ولم يتلقوا أي تدريب في الواقع.

دشن أحد المساعي المبكرة لكبح محسوبية التاج رجل الدولة العظيم والفيلسوف إدمونـد بيرك عـام 1870 بهجوم شـنه على المعينين بواسـطة المحسـوبية والموظفين الذيـن يقبضـون رواتبهـم دون القيام بأي عمـل[3]. من الأهـداف المبكرة الأخرى لسـهام الإصـلاح «الخدمة المدنيـة الهنديـة» (ICS). إذ لم تحكم إنكلـترا الهند مباشرة حتـى ثورة عام 1858؛ بدلاً من ذلـك، فوضت شركة تجارية، شركة الهند الشرقية، التي مارست سلطة شبه حكومية على شبه القارة. نحت تعبير "الخدمة المدنية" ذاته في الهنـد وسـيلةً للتمييـز بين الموظفين المدنيين والعسـكريين في الشركـة[4]. ولم يكن الرجـال الذيـن تطوعوا في «الخدمـة المدنية الهنديـة» من صفوة المجتمـع البريطاني؛ لأن ظـروف العمل والبعد سـنوات طويلة عن أرض الوطن جعلها ملاذاً منشـوداً للطلاب الذين تركوا الدراسـة والمغامرين والمهنيين الفاشـلين في بريطانيا. وكما قال آدم سميث، فإن شراء أسهم بقيمة ألف جنيه كان يمنح مالكها «حصة.. لا في عملية سرقـة.. لكن في تعيين السراق الذين ينهبـون الهند». وفي الحقيقة فإن راتب المنصب الإداري في الشركة بسيط جداً لكنه وفر منافع ومكاسب هائلة نظراً لقدرة المدير على توزيع الوظائف وإتاحة فرص جني المال للأصدقاء والأقرباء والعملاء[5].

ومـع ذلك كان العمل في «الإدارة المدنية الهندية» منوعاً وكثير المطالب، شـملت المؤهلات الضرورية سلسـلة واسـعة من المهارات الإدارية. ومـع إدراك الحاجة إلى تحسين جودة الموظفين هناك، أنشأ مديرو الشركة كلية في هيليبري لتدريب الموظفين الجدد على اللغات الشرقية، والرياضيات، والأدب، والقانون، والتاريخ. وضغطت الحكومـة على المديرين، حين أدركت بدورها الحاجـة إلى طبقة أفضل من الموظفين، لتبني الاختيار التنافسي بدلاً من الترشـيحات التي ظلت حتى ذلك الحين تسـتخدم لمـلء الوظائف الشـاغرة. وفي خضم الجدل المحتدم حول قانـون حكومة الهند لعام 1833 الـذي جدد عقد توكيل الشركة، قدم توماس بابينغتون مكولي (لورد مكولي فيما بعـد) حجة مثيرة ومؤثرة لصالح اعتبار المنافسـة المفتوحة والمؤهلات التعليمية أساساً للخدمة في الهند. وسوف يخدم مكولي بين عامي 1834 و1838 في المجلس

الأعلى للهند حيث أدخل إصلاحات على النظام التعليمي، وجعل الإنكليزية لغة رئيسية للتدريس، وقانون الجزاء الهندي[6].

في البداية، رفض مديرو شركة الهند الشرقية هذه المطالبات بفتح باب التوظيف لأنه لا يصب في مصلحتهم: كانوا في الحقيقة ائتلافاً ساعياً إلى الريع استخدموا سيطرتهم على التعيينات وسيلة لدعم مراكزهم. فضلاً عن ذلك كله، هنالك مصلحة طبقية قوية وراء الحفاظ على التوظيف ضمن أضيق نطاق؛ فقد كان ثلاثة أرباع المدنيين الذين أرسلوا إلى الهند بين عام 1860 و1874، من أبناء الأرستقراطية والنبلاء والمسؤولين في الجيش والبحرية و«الخدمة المدنية الهندية» نفسها، أو إحدى المهن العلمية. ولم يبدأ إصلاح «الخدمة المدنية الهندية» حتى ارتقاء مسؤول شاب ومتحمس بين صفوفها: السير تشارلز تريفليان[7].

أتى تريفليان من أسرة بارون، ودرس في كلية هيليبري، ثم عمل في عدد من الوظائف في شركة الهند الشرقية، شملت الإدارة الاستعمارية في كالكوتا. وجعلته تجربته مع الشركة التي تحتاج إلى إصلاح عدواً لدوداً للمحسوبية ومؤمناً بالمجتمع المعتمد على الجدارة والأهلية والمفتوح أمام الكل. أثارت الهند اشمئزازه بوصفها «المجرور الذي يجتذب عادة حثالة المهن الإنكليزية ونفاياتها»[8]. التقى تريفليان بمكولي في الهند وتزوج فيما بعد شقيقته، وتعاون الاثنان تعاوناً وثيقاً لإصلاح «الإدارة المدنية الهندية». ثم انتقل إلى وزارة المالية حيث أصبح معاوناً للوزير عام 1840، ورئيساً لها في واقع الأمر. وبينما أثبت قدرته الإدارية، لاحظ أن الوزارة سيئة التنظيم وتعاني كثيراً من الاختلالات الوظيفية كحال «الإدارة المدنية الهندية»[9].

تمكن تريفليان، بالاشتراك مع السير ستافورد نورثكوت، الذي كان سكرتيراً خاصاً لوليام غلادستون في مجلس التجارة، من كتابة «تقرير نورثكوت-تريفليان» عام 1854، وهو وثيقة من نحو عشرين صفحة لم تمثل في الواقع قطيعة مع الماضي بقدر ما جسدت ذروة سلسلة من التقارير المتعلقة بإصلاح القطاع العام، ومنه «الإدارة المدنية الهندية»، قدمت في العقد السابق[10]. طالب التقرير بإنهاء التعيينات

بواسطة المحسوبية واعتماد امتحانات قبول في الخدمة المدنية تكون بوابة دخول إلى الوظائف الحكومية. كما اقترح فصل الواجبات الكتابية الروتينية عن الوظائف الإدارية العليا، ووضع متطلبات تعليمية رفيعة لهذه الأخيرة. ومع أن نوع التعليم في كليات الدراسات الإنسانية الذي حدده التقرير بوصفه ضرورياً كان متاحاً نظرياً أمام الطبقات الاجتماعية كلها، إلا أنه اقتصر واقعياً على المرشحين من أبناء الطبقة الأرستقراطية والشريحة العليا من الطبقة الوسطى، الذين يملك آباؤهم ما يكفي من المال والصلات لإرسالهم إلى أكسفورد وكمبريدج. ومع ذلك، نقلت هذه المتطلبات التعليمية الصارمة الحكومة البريطانية مسافة أقرب إلى النموذجين البروسي والفرنسي، وعنت بدلالتها أن المديرين سوف يرتقون بها فعلاً إلى خدمة تتمتع بتضامنها الخاص واستقلالها الذاتي.

وبينما استحثت أفراداً مثل تريفليان دوافع كرههم للحكومة الخاضعة لهيمنة الأرستقراطيين غير الأكفاء، ما كان لهذا النوع من الإصلاح أن يتحقق إلا في ظل ظروف استثنائية تقتصر على حياة الطبقة العليا البريطانية. فقد ارتبط تريفليان، كما لاحظنا سابقاً، بصلة قرابة مع مكولي، الذي كان بدوره موضع ثقة غلادستون، وزير المالية وقت صدور تقرير نورثكوت-تريفليان (سيتابع الارتقاء ليصبح رئيساً للوزراء أربع مرات منفصلة بدءاً من عام 1868). أما نورثكوت فقد كان سكرتيراً شخصياً لغلادستون، وجمعت الثلاثة صداقة مع بنجامين جويت رئيس كلية باليول-أكسفورد، وأحد زعماء حركة إصلاح النظام الجامعي[11]. كانت هذه الصلات الشخصية النخبوية كافية لإيجاد ائتلاف في البرلمان للموافقة بسرعة على كتابة تقرير تريفليان-نورثكوت، وإصلاح نفسه في نهاية المطاف. غايرت طريقة التشغيل هذه مغايرة صارخة أسلوب العمل في الولايات المتحدة، حيث لا توجد نخبة متماسكة، وحيث يجب أن تخضع الأفكار الإصلاحية وتفاصيلها الدقيقة للحجج والمجادلات والمناظرات والمناقشات في كل ولاية في مجتمع أكبر حجماً وأكثر تنوعاً.

كما شجعت مجموعة ثانية من النخب، بزعامة جون ستيوارت ميل وإدوين تشادويك، ومنظمة من رجال الأعمال دعيت باسم «جمعية الإصلاح الإداري»، اعتماد الجدارة والأهلية ونظام الامتحانات سبيلاً للتوظيف في الخدمة المدنية. أما الأصول التكوينية الفكرية لهذه المجموعة فتكمن في الأفكار النفعية لجيرمي بينثام ووالد جون ستيوارت ميل، جيمز، التي شددت على العقلانية والكفاءة في الإدارة. روجت لهذه الأفكار وأذاعتها جماعات مثل «النادي الاقتصادي السياسي»، و«جمعية نشر المعرفة المفيدة». عمل جون ستيوارت ميل نفسه في شركة الهند الشرقية (حيث تركت لديه انطباعاً أكثر إيجابية مقارنة بتريفليان)، وأسهم في كتابة مذكرة مهمة عن الإصلاح في الوقت الذي أُعد فيه تقرير نورثكوت-تريفليان[12]. لكن خلافاً لمجموعة نورثكوت-تريفليان، لم تحبذ هذه الجماعات التعليم الحر في كليات الدراسات الإنسانية، بل التعليم التقني الذي يركز على العلوم والاقتصاد والهندسة، أي ذلك النوع من التدريب الذي توفره كلية لندن للاقتصاد وليس أكسفورد أو كمبريدج. وقدمت الحجة على أن هذه المهارات العملية ستكون أنسب للخدمة في الحكومة مقارنة بمعرفة اليونانية أو اللاتينية، وسوف تقلص في الوقت ذاته امتيازات الطبقة العليا المهيمنة على النظام المتبع في الجامعتين الشهيرتين[13].

شاعت هذه الأفكار الإصلاحية وراجت عن طريق وسائل الإعلام الشعبية الجديدة التي تقرؤها الطبقة الوسطى، وعدد لا يحصى من النوادي والجمعيات الجديدة التي ظهرت في النصف الأول من القرن التاسع عشر لترويج الصناعة والعلم والتقانة والإصلاح، مثل «جمعية نشر المعرفة المفيدة». كما تلقت التأييد من ثورة واسعة في القيم كانت تتشكل في القرن السابق، وأدت إلى انتقال من العواطف إلى المصالح حسب تعبير الاقتصادي آلبرت هيرشمان. تحدرت الأرستقراطية القديمة من طبقة حربية مجدت الكبرياء والفخار والشرف والشجاعة؛ وازدرت النشاط التجاري وجني المال بوصفهما غير جديرين بالسيد النبيل. لم تقدر قيمة العمل بحد ذاته، ولهذا السبب قنع أبناء الطبقة الأرستقراطية بالنجاح في أكسفورد وكمبريدج اعتماداً على صلاتهم، واكتفوا بممارسة ركوب الخيل، والصيد، والشرب

بدلاً من الدراسة. بالمقابل، لم يكن لدى الطبقات الوسطى الجديدة ما تقدمه سوى عملها الدؤوب وجهدها المبذول ومواهبها، وعبر طاقاتها الإبداعية في الأعمال التجارية الرائدة خلقت ثروات جديدة ضخمة الأحجام[14].

ما كان نظام الجامعات ليقدر على لعب الدور المفتاحي المنوط به لو لا أنه خضع هو نفسه لإصلاح واسع. فقد اشتهرت الجامعات البريطانية في بدايات القرن التاسع عشر وفقاً لريتشارد تشابمان «بالخمول والفساد والوظائف الشكلية»، حيث توقف أساتذة أكسفورد فعلياً عن إلقاء المحاضرات. ويذكر كيف تخرج اللورد إلدون عام 1770: «طرح عليه في الامتحان سؤالان فقط لاختباره بالعبرية والتاريخ: 'ما هي اللفظة العبرية لموضع الجمجمة'، و'من أسس الكلية الجامعية؟'. وعندما أجاب 'جلجثة' و'الملك ألفريد'، أرضى الممتحنين وكفاهم ولم يطلبوا منه معلومات أخرى كما أبلغنا»[15]. لكن عبر عملية تكثفت بحلول منتصف القرن، خضعت الجامعات لموجات متلاحقة من الإصلاحات لتحسين معاييرها وزيادة انفتاحها، مثل قانون أكسفورد لعام 1854، وقانون كمبريدج لعام 1856، وقانون الاختبارات الجامعية لعام 1871 الذي ألغى الامتحانات الدينية بوصفها شروطاً للقبول. فضلاً عن ذلك، أسست جامعة لندن عام 1836؛ وزادت هي وغيرها من الجامعات حدة المنافسة التي واجهت أكسفورد وكمبريدج وأسهمت في الجدل حول إصلاح القطاع التعليمي. لعب بنجامين جويت دوراً مفتاحياً في تحديث نظام الامتحانات، ما جعله شريكاً طبيعياً في مساعي إصلاح الخدمة المدنية.

كمنت خلف هذا النشاط الإصلاحي الذي انتشر عبر تشكيلة واسعة من المؤسسات حقيقة اجتماعية وحيدة وبارزة: تسارع زخم الثورة الصناعية في بريطانيا لتجلب في ركابها تغيراً كاسحاً في البنية الاجتماعية للبلاد. كان المجتمع الزراعي القديم مع كبار ملاك الأراضي وما يتمتعون به من قوة وسلطة ينحسر بسرعة ويضمحل ليحل محله مجتمع مديني بقيادة الصناعيين ورجال الأعمال المغامرين. كتب ريتشارد تشابمان:

> شعر الراديكاليون في الطبقة الوسطى -الذين تعاظمت أهميتهم نتيجة الثورة الصناعية والمواقف التطهرية المرتبطة «بالمسيرة الزاحفة للضمير المنشق»..- أن معظم الخطأ في الحكومة نتج أساساً عن المحسوبية باعتقادهم. لقد استند هجوم الطبقة الوسطى إلى افتراض أن الأرستقراطيين من ملاك الأراضي هم الذين مارسوا المحسوبية، لتحقيق مصالحهم؛ لكنها في الحقيقة جزء من النظام الأرستقراطي للحكم (كما هي الحال في الجيش والبحرية)، الذي كان عاجزاً ويتعذر تبريره[16].

كانت لدى جماعات الطبقة الوسطى مصلحة مباشرة في وصول أبنائها إلى أكسفورد وكمبريدج، والعثور على وظائف لهم في الخدمة المدنية[17].

اختارت الطبقات الوسطى البريطانية الدفاع عن معايير شمولية تستند إلى الجدارة والأهلية للترقي في جميع المؤسسات. انطلق اختيارها من مصلحة ذاتية، لكن بوصفها طبقة اجتماعية عامة لا أفراداً. وفي ذلك تعارض صارخ مع الطبقات الوسطى الأقل ميلاً إلى الأعمال التجارية المبادرة في إيطاليا الجنوبية، التي ضمتها الأقلية الأوليغارشية المحلية ودمجتها في شبكاتها القائمة على المحسوبية.

لم يؤد نشر تقرير نورثكوت-تريفليان عام 1854 إلى تبني التوصيات على الفور. فقد هدد تغيير الشروط اللازمة لدخول الخدمة المدنية مصالح أصحاب المناصب والطبقات العليا التي أتوا منها. في عام 1855، صدر قرار من المجلس الخاص بإنشاء «لجنة الخدمة المدنية» التي أجازت المنافسة على شغل عدد صغير من الوظائف[18]. وتأجل تنفيذ المقترحات التي قدمها البرلمان في تقرير كامل إلى عام 1870، حين أصبح غلادستون رئيساً للوزراء. ومثلما اقترح التقرير، قسم القانون الجديد الخدمة المدنية إلى نصفين، إداري يتطلب دخوله تعليماً حراً في الكليات الإنسانية، وتنفيذي أدنى مرتبة تقتصر مؤهلات موظفيه على «التعليم الإنكليزي» الأقل سمواً ورفعة مثل اللغة الإنكليزية والموضوعات الجديدة. فتح هذا النظام

ثنائي الطبقة الاستخدام أمام أبناء الشريحتين العليا والوسطى من البورجوازية، بينما احتفظ بأماكن للأرستقراطية القديمة التي يمكن أن تستخدم تعليمها في جامعتي أكسفورد وكمبريدج لاجتياز الامتحان الجديد.

أسهمت حرب القرم (1853-1856) في إجراء إصلاح للخدمة المدنية. فقد كانت إدارة عمليات الجيش البريطاني سيئة للغاية، وفي عام 1855 أوردت «لجنة تحقيق مختارة» معلومات عن التنظيم الرديء للجيش البريطاني على صعيد الاستخبارات، والاستراتيجية، والإمداد اللوجستي. ما سبب موجة عارمة من الغضب في الصحافة، التي طالبت بإصلاح المؤسسة العسكرية والخدمة المدنية معاً. وهكذا، أوجدت الحرب والمخاطرة بأرواح الجنود والمدنيين، حتى في بلد لا يقارن في نزعته العسكرية ببروسيا أو اليابان، ضغوطاً من أجل الإصلاح ما كانت لتظهر في أوقات السلم[19].

من العوامل حاسمة الأهمية أن هذا الإصلاح للقطاع العام البريطاني حدث قبل توسيع حق الانتخاب. فقد أجيزت ثلاثة قوانين إصلاحية كبرى في القرن التاسع عشر حولت بريطانيا من أقلية أوليغارشية إلى ديمقراطية حقيقية (مع أن التوسيع الكامل لحق الاقتراع ليشمل النساء والأقليات تأخر إلى القرن العشرين). ألغت إصلاحات عام 1832 بعض المساوئ الصارخة والأخطاء الذريعة في النظام الانتخابي، مثل «البلديات الفاسدة»[*] (المناطق الانتخابية التي لم يوجد فيها سوى قلية قليلة من الناخبين، أو غابو عنها كلياً، بحيث تحولت إلى ظيفة عاطلة للسياسيين المنتمين إلى النخبة). وحتى ستينيات القرن التاسع عشر لم يتمتع سوى واحد من بين ثمانية بريطانيين بحق التصويت[20]. إذ وجب على حق الاقتراع الانتظار إلى

(*) البلديات أو الأقاليم الفاسدة (Rotten boroughs) مجتمعات ومناطق إدارية هجرها سكانها أو تقلص عددهم إلى درجة كبيرة منذ العصور الوسطى، لكنها احتفظت مع ذلك بحق التمثيل الأصلي كدوائر انتخابية منفصلة في البرلمان الإنكليزي. بقيت هذه الدوائر بتصرف التاج البريطاني أو الأرستقراطية الإنكليزية، وبلغ تعداد مقاعدها في مجلس العموم 140 مقعدا انتخابيا من أصل 658 مقعدا قبل إصلاحات عام 1832، مع أن عدد الناخبين في خمسين منها لم يتجاوز خمسين شخصا.

عام 1867 وإصلاحات عام 1884 ليشمل معظم أفراد الأسرة، وحتى بعد ذلك ظلت نسبة 40 في المئة من الذكور البالغين، ومنهم المستأجرون والخدم في البيوت والجنود والبحارة، محرومة من حق التصويت في بريطانيا. وبالمقارنة، لم تتجاوز نسبة المحرومين من حق التصويت في الولايات المتحدة آنذاك 14 في المئة[21] (سوف أعود إلى السؤال المتعلق بسبب إجازة هذه القوانين في الجزء الثالث لاحقاً). وهكذا فإن تحشيد الناخبين الذي حدث في الولايات المتحدة في ثلاثينيات القرن التاسع عشر، وتطور الأحزاب السياسية الجماهيرية، تأخرا في بريطانيا حتى سبعينيات القرن، وبحلول هذا الوقت كانت الركيزة المؤسسة لخدمة مدنية مستقلة قد وضعت واستقرت. أغلق الطريق تماماً أمام تحويل توزيع الوظائف الحكومية بالجملة إلى فرص للحصول على أصوات الناخبين، في المرحلة التي قد تتعرض فيها الأحزاب البريطانية لإغراء هذه الممارسة.

وحتى بعد توسيع حق الاقتراع، تباطأت الأحزاب البريطانية في حشد أعداد كبيرة من الناخبين. إذ كان أكثر الأحزاب زبائنية في هذه الحقبة هو حزب المحافظين، وكثير من زعمائه من ملاك الأراضي النافذين الذين يستطيعون الاعتماد على دعم دوائرهم الانتخابية المؤلفة من الريفيين من غير النخب. وفي الحقيقة، فإن أحد الأسباب الكامنة وراء دعم رئيس الوزراء المحافظ بنجامين دزرائيلي، الذي كان هو نفسه مستخدماً مزمناً للمحسوبية في التعيينات، قانون الإصلاح لعام 1867، يكمن في اعتقاده بأن حزبه يستطيع الحفاظ على السيطرة على قاعدة متوسعة للناخبين. لكن الحزب انقسم في العقود اللاحقة بين النخبة القديمة من ملاك الأراضي، ونخبة جديدة من الأنصار والمؤيدين من الطبقة الوسطى، وكثير منهم ضم إلى الحزب عبر تلقي ألقاب شرفية لا عن طريق الوظائف الحكومية[22]. أما حزب الأحرار (الويغ) المعارض فكان حزب الطبقة الوسطى، ولم يكن ميالاً إلى توسيع قاعدته ليصبح جماهيرياً.

حزب العمال البريطاني هو الذي سيحشد الطبقة العاملة ويحل في نهاية المطاف محل الأحرار في المرتبة الثانية على هرم السياسة البريطانية. مثل الحزب الذراع

السياسي لمؤتمر نقابات العمال الذي نظم في أواخر القرن التاسع عشر، وأسس عام 1900. كان الحزب، الذي نتج عن تجمع لحركات يسارية متنوعة، وتميز بآيديولوجيته الاشتراكية القوية، منظماً خارجياً ومضطراً لحشد أنصاره ومؤيديه حول قضايا براجية مثل ظروف العمل، والأجور، وسيطرة الدولة على الصناعة بدلاً من انتظار العون من الموارد الحكومية. وحين انضم إلى الحكومة أول مرة أثناء الحرب العالمية الأولى، ثم حكم البلاد بمفرده عام 1924، لم يكن له مدخل إلى البيروقراطية، لكنه تمأسس على أي حال بوصفه حزباً حديثاً[23].

وبينما شكلت إصلاحات نورثكوت-تريفليان القطيعة الأشد إثارة مع نظام المحسوبية التقليدي، فإن من الإنصاف القول إن القطاع العام البريطاني خبر سلسلة مستمرة من الإصلاحات التدريجية المتراكمة منذ عام 1780 على أقل تقدير إلى الوقت الحاضر. ثمة عديد من اللجان الإصلاحية التي شكلت لاحقاً، منها لجنة بلايفير (1874-1875)، ولجنة ريدلي (1886-1890)، ولجنة مكدونيل (1912-1915)، ولجنة إعادة التنظيم (1919-1920)، ولجنة توملين (1929-1931)، ولجنة بريستلي (1953-1954)[24]. أما آخر مسعى رئيس لإصلاح القطاع العام فقد تم في التسعينيات في عهد توني بلير تحت عنوان «إدارة عامة جديدة»[25].

صحيح أن إصلاح القطاع العام البريطاني كان عملية طويلة، وغير مكتملة بمعنى من المعاني، لكن إلغاء نظام المحسوبية كان صريحاً ومباشراً نسبياً. فقد قدم المفكرون والنقاد الاجتماعيون الحجة المؤدية للإصلاح، وهي حجة انتشرت وخضعت للجدل والنقاش في وسائل الإعلام استجابة لحوادث مثل حرب القرم. ثم درست لجنة من الخبراء المسألة دراسة متعمقة وخرجت بسلسلة من التوصيات، تحولت إلى قانون بواسطة البرلمان. أما أهم اللاعبين الفاعلين في العملية فكانوا كلهم جزءاً من نخبة صغيرة تمركزت غالبيتها في لندن (وإن جمعتها جذور مشتركة مع الهند البريطانية). تقاسم هؤلاء تعليماً متشابهاً وعرف أحدهم الآخر معرفة شخصية؛ بل جمعت بعضهم في الحقيقة صلات القربى. اشتهر نظام «ويستمنستر» البريطاني بانحيازه الشديد نحو اتخاذ القرار السريع نظراً لعدم وجود كثير من

الضوابط والتوازنات: في خمسينيات القرن التاسع عشر، لم تكن هناك فيدرالية أو مسعى لإلغاء المركزية، ولا محكمة عليا لإبطال مشروعية القوانين، ولا عملية فصل للسلطات بين التنفيذية والتشريعية، وانضباط حزبي صارم (سيطرة قيادة الحزب على أعضاء البرلمان الممثلين للقواعد الحزبية). وحين بدأت تركيبة النخبة البريطانية تتغير ليحل اللاعبون المنتمون إلى الطبقة الوسطى محل القلة الأوليغارشية القديمة، أمكن للتشريع التعبير عن رغباتهم بسرعة.

لا ينطبق ذلك كله على الولايات المتحدة، التي يجعل نظامها الدستوري القائم على الضوابط والتوازنات إجراء تغييرات كبيرة في السياسة العامة عملية بالغة الصعوبة تتطلب جهداً ووقتاً. لكن الفوارق الاجتماعية هي الأهم: إذ لم توجد نخبة مفردة متلاحمة في الولايات المتحدة، وفي الحقيقة فإن الركيزة الديمقراطية لتأسيسها ضمنت أن تتعرض النخب القائمة باستمرار لتحدي لاعبين اجتماعيين جدد. لهذا السبب لم تنتقل الولايات المتحدة مباشرة من نظام المحسوبية النخبوي إلى الخدمة المدنية الحديثة؛ بل تطلب الأمر انعطافة دامت قرناً طويلاً عبر الزبائنية الخاضعة للسيطرة الحزبية. تشير التجربة الأميركية، خلافاً للبريطانية، إلى حقيقتين: أولاً، ليست المحسوبية والزبائنية من الظواهر المحددة ثقافياً، ولا تمثلان ممارسات ما قبل حديثة تمكنت من البقاء بطريقة ما مع حدثنة المجتمعات. بل هما ناميتان طبيعيتان للتحشيد السياسي في مراحل الديمقراطيات المبكرة. ثانياً، تشير تجربة أميركا الأكثر ديمقراطية إلى وجود توتر أصيل ومتجذر بين الديمقراطية وما ندعوه اليوم «الحكم الرشيد».

9

الولايات المتحدة تبتكر الزبائنية

كيف تختلف أميركا عن البلدان الحديثة الأخرى؛ طبيعة الحكومة الأميركية المبكرة ونهوض الأحزاب السياسية؛ الثورة «الجاكسونية» والشعبوية الأميركية؛ نظام المحسوبية وكيف ذاع؛ الزبائنية وحكم البلديات الأميركي

منذ حقبة رونالد ريغان ومارغريت ثاتشر في ثمانينيات القرن الماضي، شاعت مغايرة رأسمالية «الأنكلو-ساكسون» مع تنويعاتها في البر الأوربي. حيث تحتفي الأولى بالأسواق الحرة، وإلغاء الأنظمة المقيدة، والخصخصة، والدور المحدود للدولة، بينما تتميز النسخة القارية، المتجسدة في النموذج الفرنسي قبل سواه، بالاقتصاد الموجه من الحكومة مباشرة، والقوانين والقواعد التنظيمية، ودعم دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية الكبيرة. صحيح أن الولايات المتحدة تتقاسم في الحقيقة عديداً من السمات السياسية والخيارات المفضلة في السياسة مع سلفها الإنكليزي، لكن هذا الرأي يفتقد المنظور التاريخي ويخفي بعض الفوارق المهمة بين التطور السياسي البريطاني والأميركي. إذ يعد النظام السياسي في بريطانيا من جوانب عديدة أقرب إلى جيرانه في القارة منه إلى سليله الأميركي.

في الفصل الثاني من كتاب النظام السياسي في مجتمعات متغيرة الذي حمل عنوان «التحديث السياسي: أميركا مقابل أوربا»، يحدد صمويل هنتنغتون الطبيعة «التيودورية» للسياسة الأميركية[1]. ويرى أن الإنكليز الذين استوطنوا أميركا

الشمالية في القرن السابع عشر جلبوا معهم كثيراً من الممارسات السياسية التي شاعت في إنكلترا «التيودورية» أواخر العصور الوسطى. تخندقت هذه المؤسسات القديمة في التراب الأميركي، ثم وجدت طريقها إلى الدستور في نهاية المطاف، لتغدو قطعة من مجتمع قديم تجمدت في الزمن[2]. شملت هذه السمات التيودورية «القانون العام» بوصفه مصدراً لسلطة أعلى من الهيئة التنفيذية، مع ما يتصل بذلك من دور نافذ للمحاكم في النظام؛ وتراث من الحكم الذاتي المحلي؛ وسيادة مقسمة بين مجموعة من الهيئات، بدلاً من تكثفها في دولة ممركزة؛ وحكومة بسلطات منفصلة بدلاً من وظائف منفصلة، حيث لا يكتفي النظام القضائي مثلاً بممارسة وظائف قضائية فحسب، بل شبه تشريعية أيضاً؛ واعتماد على الميليشيا الشعبية بدلاً من الجيش العامل النظامي.

أكد هنتنغتون أن انكلترا بعد العصر التيودوري لجأت إلى تطوير مفهوم السيادة الموحدة والدولة الممركزة في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. ومثلما رأينا في الفصل السابق، كانت إنكلترا أبطأ من بروسيا أو فرنسا في تطوير بيروقراطية عقلانية وحديثة، لكن تحقق ذلك بحلول أواخر القرن التاسع عشر. ارتقت هيئات الحكم المحلي في إنكلترا القروسطية إلى مقاطعات برلمانية، مع تزايد تمركز السلطة في لندن؛ وفي السنوات التي أعقبت الثورة المجيدة، أصبح البرلمان يعتبر المصدر الوحيد للسيادة. وبينما بقي «القانون العام» مقدساً، لم تطور إنكلترا قط نظرية أو ممارسة للمراجعة القضائية يمكن عبرها للمحاكم إلغاء شرعية قانون أجازه البرلمان. بالمقابل، تشبث الأميركيون بالمؤسسات التيودورية: «ومن ثم ظل التحديث السياسي في أميركا هزيلاً وناقصاً إلى حد يثير الاستغراب. على الصعيد المؤسسي، لم يكن الكيان السياسي الأميركي متخلفاً قط، إلا أنه لم يكن حديثاً كلية.. في عالم اليوم، تعد المؤسسات السياسية الأميركية فريدة، ولو اقتصر السبب على أنها عتيقة الطراز إلى هذه الدرجة»[3].

تردد ملاحظات هنتنغتون صدى ذلك التراث الطويل من الكتاب الذين تناولوا الاستثنائية الأميركية، ووصفوا الطرق التي تختلف بها الولايات المتحدة

اختلافاً منهجياً عن الديمقراطيات المتقدمة الأخرى، بدءاً من أولئك الذين أثاروا سؤال: «لماذا لا توجد اشتراكية في أميركا؟»، مثل لويس هارتز، وهـ. جي. ويلز[4]، وانتهاء بسيمور مارتن ليبست الذي كتب بإسهاب عن الاستثنائية الأميركية على مدى حياته المهنية والبحثية الطويلة[5]. إذ تختلف الولايات المتحدة، وفقاً لهارتز، لأنها افتقدت البنية الطبقية الإقطاعية الموروثة في أوربا. وبوصف أميركا الشمالية منطقة استيطان جديدة (بالنسبة للأوربيين على الأقل)، بدت أنها أرض الفرص المتساوية حيث يعبر موقع الفرد في الحياة عن عمله ومواهبه. ولأن حالات الظلم الموروثة قليلة، انتفت الحاجة إلى دولة قوية تعيد توزيع الثروة، لكن ساد إيمان واسع الانتشار بليبرالية لوك، حيث يتمتع الأفراد بحرية تبادل العون ومساعدة أنفسهم. ولذلك فإن الجماعة الوحيدة التي واجهت بالفعل قيوداً شبه طبقية تعيق حراكها، أي الأميركيين الأفارقة، ظلت على الأرجح أكثر من يفضل دولة قوية للدفاع عن مصالحها، على غرار الطبقة العاملة البيضاء في أوربا[6].

ثمة عامل آخر لعب دوراً أيضاً. إذ لاحظ ليبست أن الولايات المتحدة ولدت من رحم ثورة ضد السلطة المركّزة كما تجسدت في الملكية البريطانية. ولذلك، فُهمت الحرية بوصفها مناهضة للدولة، ولا تنشط إلا بوجود شك قوي بالحكومة، وكان هذا واحداً من خمسة مكونات مفتاحية حددها للثقافة السياسية الأميركية[7]. لقد ورثت أميركا من إنكلترا التيودورية تقاليد «القانون العام»، ثم الحكومة الخاضعة للمحاسبة اعتماداً على مبدأ لا ضريبة من دون تمثيل عقب الثورة المجيدة. لكن ما لم ترثه هو الدولة المركزية القوية، التي وجدت في إنكلترا على الدوام بدءاً من الفتح النورماندي، ثم ارتقت إلى دولة سيادية موحدة وقوية مع بدايات القرن الثامن عشر. ولا ريب في أن النضال نفسه من أجل الاستقلال عن بريطانيا ضخّم النزعة الأميركية المعادية للدولة، وضمِن أن يشمل دستور الأمة الجديدة جملة من القيود المحددة لسلطة الحكومة على شكل تعددية من الضوابط والتوازنات. كما لم تشجع الظروف المادية التي سادت في المرحلة المبكرة من الولايات المتحدة عملية بناء الدولة: إذ لم تواجه أميركا دولاً مجاورة قوية يمكن أن تمثل تهديداً لها، بينما عنى

حجمها الضخم وانتشار سكان الأرياف على مساحات شاسعة حتمية الحكم اعتماداً على أساس اللامركزية.

أصدقاء جورج واشنطن

صحيح أن هارتز أصاب حين أشار إلى أن السكان البيض في أميركا لم ينقسموا إلى طبقات اجتماعية مرسومة الحدود بشكل صارم كما في أوربا، لكن وجدت في الحقيقة تمايزات طبقية في أميركا المبكرة استناداً إلى التعليم والمهنة، مثل النخبة التجارية-المصرفية في نيويورك وبوسطن، والأرستقراطية المؤلفة من أصحاب المزارع في فيرجينيا. كانت النخبة في هذا الوقت جماعة صغيرة ومتجانسة، ينطبق عليها وصف جون جاي في الورقة الفيدرالية رقم2 للشعب الأميركي بأنه «تحدر من الجدود أنفسهم، وتحدث اللغة ذاتها، واعتنق الديانة نفسها، وارتبط بمبادئ الحكم ذاتها، وتشابه أفراده كثيراً في مسالكهم وعاداتهم». في الحقبة التي أعقبت التصديق على الدستور مباشرة عام 1789، وصفت الخدمة العامة الوطنية عند مستوياتها العليا بأنها «حكومة السادة النبلاء»، ولم تكن تبدو مختلفة كثيراً في بعض الجوانب المعينة عن تلك التي وجدت في بريطانيا أوائل القرن التاسع عشر[8]. ربما يمكن تسميتها حكومة أصدقاء جورج واشنطن، لأن أول رئيس للجمهورية اختار رجالاً من طينته شعر بأنهم يتمتعون بمؤهلات جيدة إضافة إلى التفاني والإخلاص للخدمة العامة[9]. بلغت نسبة كبار المسؤولين الذين أتى آباؤهم من الطبقة العليا من ملاك الأراضي، أو التجار، أو المهنيين 70 في المئة في عهد جون آدامز، و60 في المئة في عهد جيفرسون[10]. يدهش كثيرون اليوم من جودة القيادة السياسية في حقبة تأسيس أميركا، وتعقيد الخطاب وتطوره كما كشفت عنه الأوراق الفيدرالية، والقدرة على التفكير بالمؤسسات من منظور بعيد المدى. ويعود جزء على الأقل من السبب الكامن وراء هذه الزعامة القوية إلى أن أميركا في ذلك الوقت لم تكن ديمقراطية بالكامل بل مجتمع على درجة عالية من النخبوية، وكثير من الزعماء والقادة كانوا

من خريجي هارفارد وييل. وعلى غرار أفراد النخبة البريطانية، عرفوا بعضهم معرفة شخصية، من أيام الدراسة ومن المشاركة معاً في الثورة وصياغة مسودة الدستور.

اعتادت كتب تدريس التاريخ تقليدياً تحديد بداية ظهور نظام المحسوبية مع انتخاب أندرو جاكسون عام 1828. لكن وفقاً للمصطلحات التي قدمناها سابقاً، فإن من الأصح وصف نظام الحكم الأميركي في الحقبة الممتدة بين عامي 1789 و1828 بأنه قائم على المحسوبية، بينما كان ذلك الذي سيظهر بعدها زبائنياً. ومنذ انتخاب توماس جيفرسون عام 1800، واستبدال الفيدراليين ليحل الجمهوريون محلهم، بدأ الرؤساء استخدام سلطتهم في التعيينات لوضع حلفائهم السياسيين في المناصب الرسمية، كما فعل رؤساء الوزارات البريطانية قبل عام 1870. عين جيفرسون ثلاثاً وسبعين موظفاً من بين اثنين وتسعين تعييناً متاحاً لأن «من غير المتوقع استمرارية بقاء كل شيء في أيدي الفيدراليين»؛ وهذا ما فعله بالضبط خليفتاه جيمس ماديسون وجيمز مونرو[11]. أجرى الفيدراليون وإدارة جيفرسون معاً هذه التعيينات من ضمن حلقة ضيقة النطاق من الوجهاء المحليين، وأصحاب المكانة الاجتماعية الرفيعة، والموالين والأنصار، وذوي المحتد الكريم بوصفهم أوائل المؤهلين لشغل الوظائف[12].

الأب المؤسس الوحيد الذي أظهر اهتماماً بحكومة قوية وقادرة هو ألكسندر هاملتون، الذي قدم الحجة في الأوراق الفيدرالية 70-77 لصالح شحن «السلطة التنفيذية بالطاقة». وبوصفه أول وزير للخزانة، أنشأ بيروقراطية كبيرة ضمن ما كان آنذاك الذراع الإداري الرئيس لحكومة الولايات المتحدة. لكنه واجه معارضة شديدة من توماس جيفرسون، الذي عبر عن ريبة أميركا الثابتة بالبيروقراطية والحكومة المتوسعة في خطاب التنصيب الأول: «ربما نشتبه بأن تنظيمنا شديد التعقيد، وباهظ التكلفة؛ وهل تضاعف عدد الوظائف والموظفين دون داع وأحياناً بشكل يلحق الضرر بالخدمة التي قصدوا تعضيدها». والجدير بالذكر أن هذه الخطبة ألقيت في وقت لم تضم فيه الحكومة الأميركية برمتها سوى ثلاثة آلاف فرد تقريباً!

قـدر لهـذه الحكومة أن تنمو بسرعـة كبيرة لتضم عشرين ألـف موظف بحلول عام 1831. لكنها لم تشـكل حتى ذلك الحين بيروقراطية ضخمة بالمعايير الأوربية، باعتبـار حجم البلد[13]. إذ بقيت واشـنطن دي. سي.، حتى اندلاع الحرب الأهلية، بلدة صغيرة مقارنة بنيويورك وفيلادلفيا، فضلاً عن لندن وباريس، حيث لم يتجاوز عدد السـكان واحداً وسـتين ألفاً[14]. قسـمت الحكومـة الفيدراليـة إلى فئتين: كبار المسـؤولين، ومنهـم أعضـاء الحكومة ومسـاعدوهم، والسـفراء فيـما وراء البحار، وحكام الأقاليم، ورؤساء المكاتب..؛ وصغار الموظفين، ومنهم العاملون في الجمارك والبريد والمسـح..الخ[15]. صحيح أن قوة بحرية وليدة قد شـكلت، لكن الولايات المتحـدة لم تكن بحاجة إلى الحفاظ عـلى جيش عامل كبير واعتمدت اعتماداً كلياً على الميليشيات المحلية لحفظ الأمن. أما الحكومة التي تعامل معها معظم الأميركيين يوماً بيوم فقد كانت على مستوى الولاية أو المستوى المحلي.

التحشيد السياسي وظهور الأحزاب

من المستحيل فهم انبثاق الزبائنية خارج سياق ظهور الديمقراطية الحديثة وأوائل الأحزاب السياسية الجماهيرية. كانت الولايات المتحدة رائدة في هذه المجالات.

لم توجـد الأحـزاب السياسـية قبـل الديمقراطيـة الانتخابيـة، إلا إذا أخذنـا في الحسبان العملاء الرعاع الذين أمكن للسياسيين الرومان حشدهم لتأييدهم وتهديد خصومهـم. إذ سـبقتها فصائل نخبوية تعتمد مبـدأ الراعي/ العميل من النوع الذي رأيناه ينشط في البرلمان البريطاني في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. لقد وجدت الفصائـل الشـخصانية والمحسـوبية في جميـع الأنظمة السـلطوية، من قصـور أوربا الملكية، إلى الحزب الشـيوعي الصيني المعاصر. مقدم الديمقراطية الانتخابية وحده خلق الحوافز لتشكيل الأحزاب السياسية الحديثة كما ندركها اليوم[16].

مـن المعـروف أن الدسـتور الأميركـي لم ينـص على تأسيس أحزاب سياسـية، وكان كثـير مـن الآباء المؤسسـين معادين لفكـرة أن الأحـزاب يجـب أن تظهر لحكم

البلاد. اشتهر تحذير جيمس ماديسون في الورقة الفيدرالية رقم 10 من خطر ما دعاه «الحزب» والتحزب. وقصد بالضبط أنواع شبكات المحسوبية النخبوية التي ميزت سياسة البلاط في أوربا، وأدت برأيه إلى سقوط الجمهوريات الكلاسيكية في اليونان وروما. كما حذر جورج واشنطن في «خطبته الوداعية» من «التأثيرات الضارة لروح الحزبية؛ وهو نزاع سوف يقسم الأمة الجديدة ويحتمل أن يدمرها»، مثلما فعل خليفته، جون آدامز، الذي أكد على ضرورة «الخشية من انقسام الجمهورية إلى حزبين كبيرين.. باعتباره أعظم الشرور السياسية تحت مظلة دستورنا». انبثق هذا العداء من فكرة الأحزاب ذاتها بوصفها تمثيلات جزئية للمجتمع سوف يؤدي تنافسها إلى الانقسام والفرقة. والأمل بدلاً من ذلك بأن يقود البلد أفراد تحركهم دوافع الصالح العام ولا ينشدون سوى خير الأمة ككل. تميز الحزب الفيدرالي بزعامة جون آدامز وألكسندر هاملتون بكثير من سمات الفصيل النخبوي لا الحزب الحديث؛ وينسب عديد من المؤرخين فضل تأسيس أول حزب سياسي حقيقي في أميركا إلى الجمهوريين بزعامة جيفرسون الذين حشدوا ائتلافاً من المصالح المتعارضة ونجحوا في انتخابه رئيساً[17].

صحيح أن الآباء المؤسسين تمتعوا بقدر مشهود من نفاذ البصيرة في تصميم المؤسسات الضرورية لحكم الديمقراطية الجديدة، لكنهم أخفقوا في إدراك الحاجة إلى آلية ملائمة لحشد الناخبين وإدارة المشاركة السياسية الجماهيرية. إذ تؤدي الأحزاب السياسية عدداً من الوظائف الحاسمة في أهميتها وتعد اليوم عاملاً ضرورياً لا غنى عنه للديمقراطية المتميزة بالأداء الفعال: تتيح العمل الجماعي من جانب أصحاب الذهنية المتشابهة، وتجمع المصالح الاجتماعية المختلفة على منصة مشتركة، وتوفر معلومات ثمينة للناخبين عبر التعبير عن المواقف والسياسات ذات الاهتمام المشترك، وتوجد استقراراً في التوقعات بطريقة تعجز عنها المنافسات بين السياسيين الأفراد[18]. والأهم حقيقة أنها آليات رئيسة يحشد بواسطتها المواطنون العاديون للمشاركة في السياسة الديمقراطية التنافسية[19]. ومن ثم، ظهرت الأحزاب

السياسية، دون تخطيط، بوصفها استجابة لمتطلبات النظام السياسي الديمقراطي حيث حق الاقتراع يتوسع بسرعة.

على الرغم من استثناء الأميركيين الأفارقة، والنساء، والسكان الأصليين، والمحرومين من الأملاك من حق التصويت، إلا أنه كان منذ البداية أوسع نطاقاً في أميركا مقارنة بأي بلد في أوربا. فقد أتت مؤهلات الملكية للتصويت من رأي حزب الأحرار الإنكليزي القديم (الويغ) الذي أكد على ضرورة أن تكون لدافعي الضرائب وحدهم (أي من لديهم حجم معين من الأملاك والدخل) حصة في الحكم. لكن مثلما لاحظ أليكسي دو توكفيل، تأسست أميركا على مبدأ عميق للمساواة والحكم الذاتي للإنسان العادي. ووفق هذه الروح، بدأت ولايات عديدة إلغاء متطلبات الملكية للتصويت منذ عشرينيات القرن التاسع عشر. وفتح فجأة باب الانتخابات، التي كانت حتى ذلك الحين شأناً مقتصراً على النخبة، أمام طبقة جديدة كاملة من الناخبين.

الثورة الجاكسونية

أتى أندرو جاكسون من ولاية تينيسي الواقعة آنذاك على الحدود القصوى، وحاز شهرة عسكرية عندما هزم البريطانيين في معركة نيوأورليانز أثناء حرب عام 1812. ترشح للرئاسة أول مرة عام 1824 وفاز بأكثرية الأصوات الشعبية والمجمع الانتخابي معاً. لكنه منع من تولي منصب الرئاسة، الذي تقرر في مجلس النواب نتيجة صفقة بين المرشحين الآخرين، جون كوينسي آدامز وهنري كلاي. صمم الآباء المؤسسون المجمع الانتخابي الذي جعل ذلك ممكناً بالضبط للسماح بسيطرة أكبر من النخبة على اختيار الرؤساء؛ أدان جاكسون النتيجة بوصفها «صفقة خاسرة» دبرتها الأرستقراطية الشرقية. وبعد أن ركب موجة الغضب الشعبي، ودعمه الناخبون الذين تمتعوا بحق التصويت حديثاً، تمكن من إلحاق هزيمة منكرة بآدامز عام 1928.

سوف يصبح التغاير بين جاكسون، رجل الحدود النائية البسيط بكلامه الصريح، وكوينسي آدامز النخبوي، مكوناً مستمراً وثابتاً في الثقافة السياسية الأميركية. كان آدامز عضواً نموذجياً في النخبة الشمالية الشرقية، إذ أتى من الطبقة العليا في بوسطن، وسافر في شتى أنحاء أوربا مع أبيه جون آدامز، وتضلع من عدة لغات، كما حمل عضوية في جمعية الأكاديميين الذين حققوا إنجازات مشهودة (Phi Beta Kappa)(*) وتخرج في كلية هارفارد. بالمقابل، أتى جاكسون من أسرة مغمورة نسبياً تعيش في المناطق النائية، لم يستكمل تعليمه النظامي، وصنع شهرته بوصفه محارباً ومقاتلاً[20]. هذه الخلفية غير النخبوية بالضبط هي التي جعلت جاكسون مألوفاً ومشهوراً لدى الجمهور المتوسع من الناخبين الجدد. ولا ريب في أن الأصداء القوية للتغاير بين آدامز وجاكسون ستتردد اليوم عند مقارنة جون كيري، الذي أتى من الطبقة العليا في بوسطن ودرس في ييل، مع البطلة المحافظة المناهضة للنخبوية، سارا بالين.

شكلت رئاسة جاكسون الركيزة المؤسسة لتراث الشعبوية الذي تركه في السياسة الأميركية، حسب وصف والتر رسل ميد، تراث يستمر إلى يومنا الحاضر وتتردد أصداؤه في جماعات مثل حزب الشاي الذي ظهر بعد انتخاب باراك أوباما عام 2008 [21]. أما جذوره فتعود إلى ما يسمى بالمستوطنين الاسكتلنديين-الأيرلنديين الذين بدؤوا الوصول إلى شمال أميركا في العقود الوسطى من القرن الثامن عشر[22]. تدفق هؤلاء من آيرلندا الشمالية، والأراضي المنخفضة الاسكتلندية، وأجزاء إنكلترا المحاذية لاسكتلندا. كانت هذه المناطق هي الأقل تطوراً من الناحية الاقتصادية في بريطانيا، وفي الحقيقة فإن فقرها المدقع هو الذي دفع مئات آلاف الاسكتلنديين والآيرلنديين إلى الهجرة. صحيح أنهم عانوا الفقر، لكنهم تميزوا بالإباء والكبرياء في بريطانيا والولايات المتحدة على حد سواء. أزعجت هذه المشاعر المتفاخرة النخبة الإنكليزية، وكما يقول المؤرخ ديفيد هاكيت فيشر «لم تعرف ماذا لديهم ليدفعهم إلى الأنفة»[23].

(*) أقدم جمعية شرفية للآداب والعلوم في الولايات المتحدة (تأسست عام 1776)، وتضم نحو 284 فرعاً ناشطاً. تستهدف الجمعية تشجيع الامتياز والتفوق في الآداب والعلوم وضم أبرز الطلاب في الكليات والجامعات الأميركية.

قدم هؤلاء المهاجرون من بريطانيا من مناطق شهدت مستوى غير عادي من العنف، حيث اجتاحها صراع امتد مئات السنين بين أمراء الحرب المحليين، وبينهم وبين الإنكليز. انبثقت من هذه البيئة فردانية مكثفة، إضافة إلى شغف بالأسلحة، سيغدو أصل ثقافة السلاح الأميركية. أصبح المهاجرون الاسكتلنديون-الآيرلنديون مقاتلين أشداء مولعين بمحاربة الهنود؛ قاد جاكسون متطوعيه من تينيسي في حملات لطرد شعب المسكوكي الهندي (الكريك) من جورجيا وشمال ألاباما، وقبيلة السيمينول من فلوريدا[24]. ثم استقروا على الحدود القصوى آنذاك، أي جبال أبالاش الممتدة من غرب فيرجينيا عبر ولايتي كارولينا إلى تينيسي وجورجيا. وسوف يقودون الاندفاعة غرباً؛ شارك ديفي كروكيت وسام هيوستون، بطلا معركة ألامو، في حرب الكريك تحت قيادة جاكسون. وسوف يتابع المتحدرون من هؤلاء المستوطنين الاسكتلنديين-الأيرلنديين الانتشار في حزام امتد من جبال أبالاش عبر تكساس وأوكلاهوما، حتى جنوب كاليفورنيا ولاسيما بعد «قصعة الغبار» (أو «الثلاثينيات القذرة»)[*] في ثلاثينيات القرن العشرين.

كان من المحتم أن يصطدم الاسكتلنديون-الأيرلنديون، مدفوعين بالروح القوية المهيمنة على الحدود النائية، مع النخب الأميركية الموجودة، التي يسيطر عليها المتطهرون (البيوريتان) والكويكرز (جمعية الأصدقاء الدينية) من نيوإنغلند الذين استوطنوا وادي ديلاور. تركزت المنافسة بين آدامز وجاكسون عامي 1824 و1828 على انتزاع السياسة الأميركية من قبضة هذه النخب القديمة وتوكيد طراز جديد من السياسة الشعبوية.

وحين اعتلى جاكسون سدة الرئاسة عام 1829، قال إن عليه أن يقرر من يعين في المناصب الاتحادية لأنه الفائز بالانتخابات، إذ إن توزيع المناصب اعتماداً على المحسوبية سابقاً حوّل شغل الوظائف الرسمية إلى «نوع من أنواع الأملاك الخاصة»

(*) أدى الجفاف الذي اجتاح المنطقة الوسطى من الولايات المتحدة في ثلاثينيات القرن العشرين إلى انحسار الغطاء النباتي وانتشار عواصف الغبار. هاجر كثير من المزارعين إلى المناطق المدينية فتفاقمت مشكلة البطالة خصوصا في فترة الكساد الكبير.

للنخبة[25]. إضافة إلى ذلك، أعلن «مبدأ بساطة العمل»، مشيراً إلى أن «واجبات جميع المناصب الرسمية العامة على قدر من السهولة والبساطة، أو على الأقل جعلت كذلك، بحيث يتأهل الأذكياء دون إعداد مسبق لأدائها»[26]. شاعت هذه الحجة المضادة للنخبة وانتشرت في وقت كان المستوى الوسطي للتعليم في الولايات المتحدة لا يتجاوز كثيراً المرحلة الابتدائية[27]. اعتمد نظام جاكسون على تناوب المسؤولين المتكرر على شغل المنصب، إذ «لا يعد أي واحد أحق جوهرياً من غيره في شغل المنصب الرسمي»، وهي ممارسة أوجدت فرصاً هائلة لتوظيف الموالين والأنصار الحزبيين في المناصب البيروقراطية[28]. ثم أمكن استخدام هذه المناصب ركيزة لحشد الأتباع السياسيين في الحملات الانتخابية: حول جاكسون نظام المحسوبية النخبوي القائم إلى بدايات آخر زبائني جماهيري (في كتب التاريخ الأميركي، يسمى تقليدياً بالطبع نظام «المحسوبية» أو «الغنائم»)[29].

انبثق النظام الحزبي الذي ارتقى في الولايات المتحدة في العقود اللاحقة، على المستويين الاتحادي والبلدي، انبثق تلقائياً من الاحتياجات السياسية للديمقراطية الجديدة. ومع توسيع حق الاقتراع، احتاج السياسيون إلى طريقة لإقناع الأنصار والمؤيدين بالتوجه إلى صناديق الانتخاب وحثهم على التظاهر باسمهم في المواكب والمسيرات والاجتماعات الجماهيرية الحاشدة. ومع أن القضايا البرامجية مثل التعريفات الجمركية وحقوق الأراضي مثلت أهمية لبعض الناخبين، إلا أن الوعد بوظيفة أو خدمة شخصية كان وسيلة أشد تأثيراً في تفعيل طبقة جديدة من الناخبين الفقراء وغير المتعلمين نسبياً. أما حقيقة حدوث ذلك في الولايات المتحدة، أول بلد يجرب حق الاقتراع الديمقراطي الموسع، فتشير في دلالتها إلى ضرورة عدم اعتبار الزبائنية الناتجة زيغاً أو انحرافاً عن الممارسة الديمقراطية «العادية»، بل نامية طبيعية لغرسة الديمقراطية الجديدة في بلد متخلف نسبياً. إذا لا يوجد بلد، ولا حتى الولايات المتحدة، يستطيع القفز إلى النظام السياسي الحديث في خطوة واحدة.

دولة المحاكم والأحزاب

تحول النظام السياسي الذي ظهر بعد الثورة الجاكسونية إلى «دولة المحاكم والأحزاب»، حسب وصف ستيفن سكورونيك[30]. أي ارتقت المؤسستان المقيدتان (للسلطة)، حكم القانون والمحاسبة، إلى أعلى مستوى من التطور. لكن ما لم يوجد في أميركا القرن التاسع عشر هو بيروقراطية ممركزة، ودولة مستقلة ذاتياً من النوع الذي ابتكر في بروسيا، وفرنسا، وبريطانيا.

حلت الأحزاب السياسية الناشئة محل الدولة عبر ممارسة درجة عالية من السيطرة على عمليات الحكومة. ويمكن رؤية ذلك في وضع الميزانية، الذي تنجزه السلطة التنفيذية على الأغلب في الأنظمة البرلمانية الأوربية، لكنه بقي في أميركا القرن التاسع عشر من اختصاص الأحزاب في الكونغرس. جلبت السطوة الحزبية في ركابها «قدراً من اللحمة والتماسك إلى السياسة الوطنية، ودرجة من المعايرة إلى الأشكال والعمليات الحكومية.. إذ نظمت الأحزاب المؤسسات الحكومية داخلياً.. و«روتنت» الإجراءات الإدارية مع التوظيف اعتماداً على المحسوبية، والتناوب على الغنائم، والسيطرة الخارجية على المناصب في مكاتب البريد، والأراضي، وفروع الجمارك المبعثرة على نطاق واسع»[31]. لم تكن الأحزاب قادرة على لعب هذا الدور التكاملي إلا على حساب تطوير أهداف برامجية واضحة، نظراً لوجود قلة قليلة من الأهداف المشتركة للائتلافات الواسعة التي مثلتها. لم تحصر الأحزاب نشاطها في إطار الوظائف القضائية، لكنها عملت باطراد على تعيين الحدود الفاصلة بين مسؤوليات مختلف أقسام الحكومة، وتنظيم العلاقات بين الحكومة والمواطن، وانخرطت في قرارات رسم السياسة الفعلية[32]. وهكذا، أمكن لهنتنغتون أن يؤكد أن الولايات المتحدة قسمت السلطات لا الوظائف. إذ بدأ الفرعان التشريعي والقضائي أداء الوظائف التي تؤديها عادة السلطة التنفيذية في المنظومات السياسية الأوربية.

لا يعني ذلك كله أن الولايات المتحدة خضعت لحكومة سيئة؛ ففي أول ثلثين من القرن التاسع عشر لم تكن مهمات الحكومة الوطنية تتجاوز كثيراً إدارة مكاتب الجمارك والبريد، وتوزيع الأراضي. إذ كان الاقتصاد الأميركي زراعياً وامتد على مساحات شاسعة من الأرض، وتمركز في مزارع معزولة وقرى نائية؛ ولم يواجه البلد تهديدات خارجية، ولذلك لم يكن بحاجة إلى حشد عسكري ضخم. على الصعيد الآيديولوجي أيضاً، لا يوجد في ميراث جون لوك ما يبرر النظر إلى الدولة بوصفها حامية الصالح العام، بأسلوب الطبقة الشمولية البيروقراطية التي تحدث عنها هيغل[33].

في غياب الضغط من أجل الإصلاح، تطورت الزبائنية الخاضعة لإدارة الأحزاب بمرور الزمن، وبلغت ذروتها في الحقبة السابقة على الحرب الأهلية. في عام 1849، استبدل الرئيس زكاري تيلور 30 في المئة من جميع المسؤولين الاتحاديين في أثناء السنة الأولى من ولايته؛ كما استبدل الرئيس الديمقراطي جيمز بيوكانان عدداً مماثلاً من الموظفين عام 1857 على الرغم من حقيقة أنه خلف ديمقراطياً آخر هو فرانكلين بيرس[34]. أما أبراهام لنكولن فقد تعرض لوابل من طلبات التعيين استناداً إلى المحسوبية بعد انتخابه عام 1860؛ وحين أعيد انتخابه بعد أربع سنوات، أمل بأن يبقى أكبر عدد ممكن من الموظفين في مناصبهم لأن «مجرد التفكير بتكرار ما عانيته في السنة الأولى هنا سوف يهلكني»[35]. كانت المؤسسة العسكرية نفسها مفتوحة أمام التعيينات السياسية، مثل منح السياسي النيويوركي دان سيكلز رتبة عميد عام 1861، وسببت أحكامه الخاطئة وقراراته السيئة مشكلات كبرى للجانب الاتحادي في معركتي تشانسيلورفيل وغيتسبرغ[36]. بينما أشار الناقد الساخر أرتيموس وارد إلى أن تراجع الجيش الاتحادي في معركة بول رن نجم عن إشاعة بوجود ثلاثة مناصب شاغرة في إدارة جمارك نيويورك[37]. اشتكى لنكولن من اضطراره إلى التعامل مع تيار لا ينتهي من الباحثين عن وظيفة، حيث حوصر في إسار نظام شكل فيه توزيع المناصب البيروقراطية جزءاً لا يتجزأ من بناء الائتلافات السياسية.

ومثلما كانت الحال في الصين القديمة وأوربا المبكرة، ثبت أن الحرب شكلت مهمازاً لبناء الدولة الأميركية. ففي أثناء الحرب الأهلية، زاد عديد الجيش الاتحادي من خمسة عشر ألفاً إلى أكثر من مليون، واقتضى إيجاد نظام بيروقراطي ضخم لتموين مثل هذه الأعداد الهائلة من الأفراد وتحريكها. أعيد تجديد مبنى الكابيتول الأميركي (مقر اجتماع الهيئة التشريعية) واستكمل تشييد قبته الكبيرة في هذا الحقبة. كما استحثت الحرب الأهلية تحولاً في أسلوب تفكير الأميركيين بأنفسهم: قبل الحرب، كانوا يشيرون إلى الولايات المتحدة بصيغة الجمع، في تعبير عن الأصول الاتحادية للبلاد، لكن أصبح من الشائع بعدها الإشارة إليها بصيغة المفرد، للدلالة على أهمية الاتحاد الذي خاض لنكولن الحرب لإنقاذه[38].

لكن هذه اللحظة من مركزة الدولة كانت عابرة. إذ سرعان ما عادت البلاد إلى التقاليد التيودورية المتجذرة. سرحت أعداد كبيرة من الجنود بعد الحرب مباشرة وأعيد الجيش إلى سابق عهده، قوة حدودية صغيرة منتشرة في الحصون الغربية النائية. كما جرى تفكيك بنية الفرع التنفيذي المسؤول عن التعبئة الحربية وعادت السيطرة على الموارد الحكومية إلى عهدة الأحزاب السياسية. ومع إعادة الإعمار وعودة الولايات الجنوبية إلى الاتحاد، انتهى عصر الهيمنة الجمهورية وسيطر نظام الحزبين على السياسة حتى خاتمة القرن. ولم يتبق من حالة الحرب، وفقاً للمؤرخ مورتون كيلر، سوى سلسلة من الاستعارات التشبيهية العسكرية المطبقة على السياسة الحزبية: حمْلة سياسية، حَمَلة الراية الحزبية، الحشود من جنود الحزب على مستوى القاعدة، رئيس الدائرة الانتخابية..الخ[39].

في الحقيقة، كان النظام السياسي الذي ظهر في سبعينيات وثمانينيات القرن التاسع عشر شكلاً أعلى تنظيماً من الزبائنية مقارنة بحاله ما قبل الحرب. وبسبب حجم البلاد المتوسع بسرعة والتعقيد الاجتماعي المتزايد باطراد، تنحت الأشكال القديمة من العلاقات المباشرة جانباً، لتحل محلها على المستوى الوطني بنية أكثر تنظيماً وتراتبية وزعت عبرها الأحزاب المنافع والخدمات والمناصب[40]. لاحظ المراقب البريطاني لورد برايس أن «ما يميز [السياسيين الأميركيين] مقارنة بالطبقة

المماثلة في أوربا أن وقتهم كله يخصص للعمل السياسي بوتيرة أكبر، وأن معظمهم يحصلون على دخلهم من السياسة، بينما تأمل البقية بذلك، وأنهم يأتون غالباً من مراتب اجتماعية أفقر وأقل ثقافة، لا من مستويات عليا.. وكثير منهم متمكن من فنون الخطابة الشعبية، والهندسة الانتخابية، والإدارة الحزبية»[41]. ويشير تعبير «ماكينة سياسية» نفسه إلى درجة التنظيم المطلوبة لجعل الزبائنية تشتغل وتنجح في أواخر القرن التاسع عشر.

الزعماء وسياسة المدينة

تعد الزبائنية الأميركية على المستوى البلدي الأكثر تطوراً، واستطاعت البقاء عنده أطول مدة من الزمن. إذ أقيمت «الماكينات السياسية» فعلياً في جميع المدن الرئيسة في الشرق والغرب الأوسط والجنوب، حيث خدمت وظيفة الآليات لحشد أعداد كبيرة من الناخبين من غير النخب[42]. وحظيت بأهمية خاصة في نيويورك، وشيكاغو، وبوسطن، وفيلادلفيا، وغيرها من المدن التي شهدت مع خاتمة القرن سيلاً دافقاً من المهاجرين من أوربا الشرقية والجنوبية، الذين لم يقترعوا من قبل. مرة أخرى، يشير الظهور التلقائي لهذه «الماكينات» استجابة للقاعدة المتوسعة من الناخبين الفقراء نسبياً، إلى أن الزبائنية طريقة فعالة لتنشيط هذا النوع من السكان ومن ثم يجب اعتبارها صيغة مبكرة من المشاركة الديمقراطية. إذ اختلفت اختلافاً بيناً عن نوع علاقات الراعي/ العميل التي وجدت في إيطاليا الجنوبية في القرن التاسع عشر، حيث أمكن للنخب القائمة استخدام ثروتها ومكانتها الاجتماعية لتنظيم أعداد كبيرة من الناخبين الفقراء والهيمنة عليهم. بالمقابل، كانت الزبائنية في أميركا سبيلاً يسلكه السياسيون الطامحون من غير النخب للوصول إلى الثروة والمكانة الاجتماعية المرموقة، مع منح مكاسب وفوائد ملموسة للمؤيدين والأنصار. اقترح بعض من أوائل الكتاب الذين تناولوا السياسة المعتمدة على «الماكينة» وجود بعد ثقافي أو إثني في الزبائنية الأميركية، نظراً لأن عديداً من الناخبين الذين جندوا بواسطة «الماكينات» كانوا من الكاثوليك الآيرلنديين أو الإيطاليين، بينما كانت غالبية

المصلحين من البروتستانت الأنغلو-ساكسون ذوي المكانة الرفيعة نسبية[43]. لكن «الماكينات» وضعت أيضاً في ليكسنغتون، وكنتاكي، وكنساس سيتي، وميسوري، التي لم تضم أعداداً مهمة من المهاجرين الجدد أو الناخبين الكاثوليك. لا ريب في أن القضية الحقيقية طبقية، لأن الزبائنية تمتعت بجاذبية قوية استمالت بشكل مباشر المواطنين الأكثر فقراً والأقل تعليماً.

كانت الماكينات السياسية على المستوى البلدي مجرد نسخ محدثة ومنظمة تنظيماً عالياً عن «الرجل الكبير» الميلانيزي و«مجموعة الناطقين بلغة واحدة» (wantoks) في النظام القبلي، حيث يطور الزعيم المنتخب قاعدة من الدعم السياسي عبر منح مكاسب وفوائد فردية لأنصاره وأزلامه[44]. في أميركا القرن التاسع عشر، كان حجم التنظيم المطلوب ضخماً حتى في مدينة صغيرة نسبياً مثل ليكسنغتون: حاول الزعماء الناجحون الحفاظ على علاقات شخصية مع أكبر عدد ممكن من المؤيدين والأنصار، لكنهم احتاجوا إلى تجنيد رؤساء دوائر وناشطين حزبيين وسطاء لإدارة عملية تجنيد الناخبين، وتوزيع الموارد، ومراقبة سلوك المقترعين. كان من الواجب على هؤلاء الأفراد معرفة الناخبين معرفة تفصيلية وتلبية احتياجاتهم. قد تتفاوت الفوائد والمكاسب الفردية الموزعة وتتنوع: من وظيفة في مكتب البريد أو البلدية، إلى ديك حبش في عيد الشكر، إلى دلو من الفحم الحجري. استخدم بيللي كلير، زعيم ليكسينغتون السياسي تأثيره النافذ في شرطة المدينة لتطبيق قوانين مكافحة الكحول بشكل انتقائي في أثناء فترة حظر المشروبات الكحولية[45].

لا توجد نهاية للشخصيات اللامعة التي يمكن أن توصف والقصص الملونة التي يمكن أن تروى عن «الماكينة» السياسية الأميركية على مستوى البلديات[46]. وربما أشهرها «تاماني هول» (Tammany Hall) في نيويورك، التي أسست عام 1789 باعتبارها منظمة خيرية عرفت رسمياً باسم "جمعية القديس تاماني". في منتصف القرن التاسع عشر خضعت لهيمنة وليام مارسي تويد. وتمكن "الزعيم تويد" كما اشتهر، مع أفراد "عصابة تويد"، من جني ثروات طائلة جراء سيطرتهم على العقود والمقاولات العامة. على سبيل المثال، أجازت الهيئة التشريعية في نيويورك تشييد مبنى

محكمة جديد عام 1858 بميزانية زادت قليلاً على 250.000 دولار. لكن أتى عام 1862 ولم يستكمل البناء، فمنح تويد مليون دولار أخرى. وبحلول عام 1871 بلغ إجمالي نفقات المشروع 13 مليون دولار، ومع ذلك لم ينجز. عينت لجنة خاصة للتحقيق، خضعت هي نفسها لهيمنة تويد، فحولت مبلغ 14.000 دولار إلى شركة يملكها كمصروفات لطباعة تقريرها[47]. ثمة قصص أخرى مشابهة معاصرة يمكن روايتها عن الهند والبرازيل ونيجيريا؛ وكل من يعتقد بأن هذا النوع من الفساد هو ابتكار من صنع البلدان الفقيرة المعاصرة لا يعرف التاريخ جيداً.

على الرغم من هذه الأمثلة الشائنة على الفساد، إلا أن «الماكينات» البلدية مثل «تاماني هول»، لعبت بالفعل دوراً إيجابياً مهماً في حشد المواطنين المهمشين، وأتاحت لهم المشاركة في النظام السياسي. يصدق هذا خصوصاً على المهاجرين الواصلين حديثاً، الذين تعرضوا لازدراء النخب القائمة في كثير من الأحيان بسبب دينهم، أو عاداتهم، أو مجرد «أجنبيتهم» الدخيلة. استغلت «الماكينات» البلدية هذه الحقيقة ووفرت بدورها بعض الخدمات الاجتماعية الأساسية التي لم تتمكن من أدائها إلا قلة قليلة من المؤسسات الأخرى في أميركا القرن التاسع عشر -على سبيل المثال، زعيم حزبي محلي يمكن أن يفسر الأمور للقادم الجديد في مبنى البلدية.

صحيح أن الفقراء جنوا مغانم من «الماكينة» الحزبية، إلا أن مصالحهم تضررت على المدى البعيد. فقد كان من الأصعب ضمهم إلى الطبقة العاملة، أو الأحزاب الاشتراكية من النوع الذي ظهر في بريطانيا وألمانيا، حيث طالبت أحزاب الطبقة العاملة بمزيد من الأنواع الرسمية من إعادة التوزيع، مثل الرعاية الصحية الشاملة، أو برامج السلامة المهنية، لأنهم نظموا على أساس توزيع المكاسب الفردية بدلاً من الأجندات البرامجية العريضة. من أسباب عدم تجذر الاشتراكية في الولايات المتحدة قط اقتناص الحزبين الجمهوري والديمقراطي لأصوات الأميركيين من الطبقة العاملة عبر عرض مكافآت قصيرة الأمد بدلاً من تغييرات سياسية برامجية بعيدة المدى[48].

ميزت في الفصل الخامس بين الزبائنية، التي تشمل تبادلاً للمكاسب والفوائد، والأشكال الأكثر ضراوة ونهباً من الفساد حيث يلجأ المسؤولون إلى السرقة المباشرة. يعد هذا الفارق مهماً، لكن الزبائنية كثيراً ما ترتقي إلى فساد خالص لأن السياسيين يمتلكون السلطة والقدرة على توزيع الموارد العامة كما يشتهون؛ وكثيراً ما ينتهي المطاف بالمال الذي يمكن أن يذهب إلى العملاء في جيوبهم. تحول ذلك إلى مشكلة واسعة الانتشار في أثناء ما يعرف بـ «العصر المذهّب» الذي بدأ مع رئاسة يوليسيس س. غرانت عام 1869، وهو عصر شهد عدداً من الفضائح -قضية كريدي موبيليه، «عصابة الويسكي»، بيع وزير الحربية بيلكناب لموقع للتجارة المربحة مع الهنود، قانون زيادة الرواتب، حيث صوت الكونغرس في نهاية الدورة لصالح زيادة رواتب أعضائه بأثر رجعي من 5.000 إلى 7.000 دولار في السنة[49]. ومع نمو التصنيع وما حمله في ركابه من تركيزات جديدة ضخمة للمال، ظهرت جماعات الضغط والمصالح للتوسط بين المصالح الخاصة والكونغرس. دفعت هيئات السكك الحديدية على وجه الخصوص المال للمشرعين على المستويين الاتحادي والولاية للموافقة على طلباتها. بينما شاع اعتقاد بأن مصالح السكك الحديدية امتلكت بصورة كلية عدة ولايات غربية[50].

ثمة أوجه شبه عديدة تجمع أميركا في ثمانينيات القرن التاسع عشر مع البلدان النامية المعاصرة. فقد أقامت مؤسسات ديمقراطية وانتخابات تنافسية، لكن استخدمت عملة المنصب العام لشراء الأصوات. أما جودة الحكومة فكانت متدنية عموماً، وهي مشكلة لم يخفف من حدتها سوى حقيقة أن من غير المنتظر منها آنذاك فعل الكثير على صعيد شن الحروب أو تنظيم الاقتصاد. تغيرت هذه الظروف تغيراً جذرياً مع بدء التصنيع في العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر؛ فقد احتاجت الولايات المتحدة إلى دولة على الطراز الأوربي، وأخذت تنشئ واحدة بالتدريج.

10

نهاية نظام الغنائم

لماذا احتاجت الولايات المتحدة إلى دولة حديثة في أواخر القرن التاسع عشر؛ اغتيال غارفيلد وأصول قانون بندلتون؛ إصلاح السياسة المعتمدة على «الماكينة» في المدن الأميركية؛ ما هي الفئات الاجتماعية المكونة لائتلاف الإصلاح، وما دوافعها؛ لماذا تعد الزعامة الرئاسية القوية مهمة لإحداث التغيير

في الحقبة الممتدة بين أوائل ثمانينيات القرن التاسع عشر ودخول أميركا الحرب العالمية الأولى، تفكك بالتدريج النظام الزبائني الذي استند إليه التوظيف الاتحادي، وحل جيل جديد من مديري المدن محل الزعماء الحزبيين القدماء في نيويورك وشيكاغو وبوسطن وغيرها من المدن الأميركية. ومن ثم وضعت الركائز التأسيسية لدولة حديثة وفقاً للخطوط «الفيبرية» على المستويين الوطني والمحلي. ونجحت الولايات المتحدة، بعد أن ابتكرت الزبائنية، في تحديث منظومتها الإدارية.

احتاجت الولايات المتحدة إلى جيلين تقريباً لإنجاز ما تمكن البريطانيون من تحقيقه في الحقبة الممتدة من صدور إصلاحات نورثكوت-تريفليان عام 1854 إلى تأسيس خدمة مدنية حديثة في سبعينيات القرن التاسع عشر. وهذا يعبر عن البنية الاجتماعية المختلفة والقيم السياسية المتباينة بين البلدين، وحقيقة أن الولايات المتحدة هي في الوقت ذاته أكثر ديمقراطية وأشد ريبة في سلطة الدولة من بريطانيا. كما يعبر أيضاً عن قدرة أكبر لدى نظام ويستمنستر البريطاني على الفعل الحاسم

مقارنـة بنظـام الضـوابط والتوازنات الأميركي. لم تنجـح الولايات المتحدة إلى اليوم في ترسـيخ ذلـك النوع مـن الدولة عاليـة الجودة القائمـة في بعـض الديمقراطيات الغنيـة الأخرى، ولاسـيما التـي انبثقت من تقاليد اسـتبدادية، مثل ألمانيا والسـويد. وفي الحقيقة، سـوف نرى في الجزء الرابع من هذا الكتاب أن جودة الدولة الأميركية تدهورت إلى حد بعيد منذ سبعينيات القرن الماضي، لتلغي معظم ما تحقق من تقدم.

فردوس ليبرتاري

شـكلت الولايات المتحدة في أوائل ثمانينيات القرن التاسـع عشر ذلك النوع من المجتمـع الحكومي الصغير الـذي أمل رون بول وغيره مـن الليبرتاريين المعاصرين بـأن يظهر مجدداً يوماً مـا. إذ انخفضت الضرائب التي تجبيهـا الحكومة الاتحادية إلى أقل من 2 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، معظمها على شكل عائدات من الرسوم الجمركية وضرائب الإنتاج؛ وانحصر العمل الفعلي للحكم ضمن مستوى الولاية والمسـتوى المحـلي غالبـاً؛ بينما تبنـت الولايات المتحـدة نظام معيـار الذهب، حيث لا يسـتطيع الاحتياطـي الفيدرالي إيجـاد أموال ينفقها حسـب تقديراته؛ والمؤسسـة العسـكرية صغيرة الحجـم وتقتصر مهماتها على أمن الحدود، مـن دون أي التزامات خارجيـة مربكة. كان الرؤسـاء ضعفـاء بينما كمنت السـلطة الحقيقية في الكونغرس والمحاكـم. وعـلى الرغم من عـدم وجود حدود رسـمية لمدة التمثيل، فـإن التنافس الشـديد بـين الحزبين أدى إلى ارتفاع معدل تبدل الأعضـاء في الكونغرس، ما ضمن بقـاء معظمهـم من الهـواة. تميـزت المصالح الخاصة بنشـاطها وحيويتها وتوسـعها، ونجاحهـا في السـيطرة فعـلاً على جـزء كبير مـن الكونغـرس عن طريـق المكافآت والمحسوبيات[1].

لاءم هـذا النمط مـن الحكم المجتمـع الزراعي الذي كانته الولايـات المتحدة في النصف الأول من القرن التاسع عشر. لكن بحلول العقدين الأخيرين منه، تغيرت طبيعـة الاقتصـاد الأميركي تغـيراً هائلاً. والأهم هـو الثورة في تقانة وسـائل النقل والاتصـالات؛ فقد وحدت السـكك الحديدية والبرق (التلغـراف) البلاد الآن على

المستوى القاري، فزاد حجم الأسواق زيادة كبيرة. ومثلما شرح آم سميث فإن تقسيم العمل محدد بحجم السوق. بدأ الأميركيون مغادرة مزارعهم ومجتمعاتهم المحلية الريفية بأعداد متعاظمة، لينتقلوا إلى المدن ويستقروا في المناطق الغربية الجديدة. وارتبط النمو الاقتصادي باطراد مع التطبيق المؤسسي للعلم والتقنية على العمليات الصناعية. بكلمات أخرى، أفرز التقسيم المتوسع للعمل تغييرات كاسحة في البعد الاجتماعي للتطور: نقابات عمالية، وجمعيات واتحادات مهنية، وطبقة وسطى مدينية بدأت تظهر؛ بينما أنتجت مؤسسات تعليمية، مثل الكليات التي أنشأتها الولايات بداية للاستفادة من الدعم الاتحادي وفقاً لقانون موريل الذي صدر في أثناء الحرب الأهلية، جيلاً جديداً من النخب التي درست في الجامعات؛ واستطاعت السكك الحديدية وغيرها من الصناعات الجديدة التحرر من إسار القواعد التنظيمية المقيدة على المستوى المحلي.

وهكذا، أوجد التغير في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية للتطور طلباً على التغيير في الأبعاد السياسية، ولاسيما فيما يتعلق بالدولة. احتاجت الولايات المتحدة إلى مؤسسة تبدو مشابهة للدولة الأوربية، دولة «فيبرية» تحل محل النظام الزبائني الخاضع للسيطرة الحزبية الذي أدار البلاد حتى تلك المرحلة. وبدأ هذا الانتقال يتسارع في أوائل ثمانينيات القرن التاسع عشر.

ولادة البيروقراطية

قبل صدور قانون بندلتون الذي شكل معلماً مهماً عام 1883، بذلت عدة محاولات لإصلاح القطاع العام. فقد أوجدت قبل الحرب الأهلية وظائف مهنية تتطلب امتحانات قبول في المؤسسات التقنية، مثل المرصد البحري، والفيلق الطبي في البحرية، مع تطوير مزيد من الأمان الوظيفي لبعض الفئات. لكن ذلك استهدف منع طرد المعينين سياسياً أكثر من حماية الامتياز والتفوق. وقع الرئيس غرانت عام 1871 قانوناً يقضي بإنشاء «مجلس استشاري» للخدمة المدنية ويمهد لبدايات نظام

رسمي يعتمد على الجدارة والأهلية، لكن الكونغرس أوقف تمويل هذه الهيئة بعد سنتين بسبب التهديد الذي مثلته للمحسوبية[2].

ومثلما هي الحال غالباً في الحركات الإصلاحية، تطلب الأمر حدثاً خارجياً لتوجيه ضربة قاضية للنظام ليفقد توازنه ويسقط، ثم يتحول إلى نظام مؤسسي جديد. في 2 يوليو/ تموز 1881، أطلق شخص مختل عقلياً اسمه تشارلز غويتو النار على الرئيس المنتخب حديثاً جيمز إيه. غارفيلد. كان غويتو يبحث عن وظيفة ويعتقد أنه مؤهل ليعين قنصلاً في فرنسا. ظل غارفيلد يعاني سكرات الموت وعذاب الاحتضار طوال شهرين[3]، بينما أوجد الغضب من الاغتيال حركة عامة لصالح إلغاء نظام الغنائم. ومع أن الرئيس الجديد تشيستر إيه. آرثر، والكونغرس الخاضع لهيمنة الجمهوريين، قاوما الإصلاح، إلا أن الديمقراطيين، مع فصيل من الحزب الجمهوري عرف باسم «المستقلين» (Mugwumps)، بدؤوا يهيجون الدعم الشعبي للتغيير. وبعد وفاة غارفيلد بوقت قصير، أسست "رابطة إصلاح الخدمة المدنية الوطنية" وقدم السيناتور جورج هـ. بندلتون مشروع قانون يقترح إجراء تغيير شامل للقطاع العام. أوصلت الانتخابات النصفية لعام 1882 الديمقراطيين إلى السلطة، حيث هزم كثير من المرشحين جراء استمرارهم في تأييد نظام المحسوبية. وبعد قراءة الكونغرس القديم لما سيحدث اعتماداً على المعطيات والدلائل الموجودة، أجاز قانون بندلتون بأغلبية ساحقة في يناير/ كانون الثاني 1883، حتى قبل أن يتمكن الأعضاء الجدد من الجلوس على مقاعدهم[4].

تكمن الجذور الفكرية لقانون بندلتون في أوربا، ولاسيما في إصلاحات نورثكوت-تريفليان التي طبقت في بريطانيا قبل عقد من السنين. في عام 1879، نشر دورمان إيتون، المحامي المعروف في نيويورك ومؤسس «رابطة إصلاح الخدمة المدنية الوطنية»، دراسة عن الخدمة المدنية البريطانية بطلب من الرئيس رذرفورد هايز[5]. لكن أشهر مدافع عن البيروقراطية الأوربية الطراز كان الرئيس القادم ودرو ولسون، الذين نال في ثمانينيات القرن شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية من جامعة جون هوبكنز، ونشر مقالاً عام 1887 بعنوان «دراسة الإدارة»[6].

أكد ولسون أن العلوم الإدارية نشأت في أوربا ولم تعرفها أميركا، حيث «يصعب تبين منهج علمي نزيه في ممارستنا الإدارية. بينما تمنعنا البيئة المسمومة لحكومة المدينة، والأسرار المنحرفة لإدارة الدولة، والفوضى والتشوش، وسياسة الوظائف الشكلية، والفساد الذي يفتضح مرة بعد أخرى في مكاتب واشنطن، تمنعنا كلها من الاعتقاد بوجود مفاهيم واضحة لما يشكل الإدارة الرشيدة تنتشر على نطاق واسع في الولايات المتحدة إلى الآن».

كان نوع النظام الإداري الذي دافع عنه ولسون أساساً هو ذلك الذي سيصفه ماكس فيبر لاحقاً؛ وبعد أن توقع إطار الرئيس-الوكيل، قدم الحجة لصالح فصل صارم بين السياسة والإدارة[7]. فالمديرون هم مجرد وكلاء تنحصر وظيفتهم في التنفيذ الفعال، مثل البيروقراطية في إحدى الشركات الحديثة التي بدأت تظهر للتو. أشار ولسون، الذي تعلم الألمانية، إلى هيغل والنموذج البيروقراطي في كل من بروسيا وفرنسا، حيث بلغت كفاءة الحكومة «حداً يجعل من الصعب الاستغناء عنها». صحيح أن هذه النماذج مغالية في الاستبداد (الأوتوقراطي) بحيث لا تلائم الوضع الديمقراطي الأميركي، لكنها مع ذلك خدمت وظيفة قوائم مرمى للإصلاح. والأهم أنه تابع تراث ألكسندر هاملتون عبر التأكيد على أن الحكومة المركزة القوية ضرورية لجملة كاملة من الأهداف، من تنظيم السكك الحديدية والبرق، إلى السيطرة على الشركات الكبيرة التي تسعى في حالات كثيرة إلى احتكار الأسواق التي تشتغل فيها. وفي عبارة أوجزت بأسلوب مثالي معضلة الحكومة الأميركية، قال: «.. ومن ثم، درس العرق الإنكليزي زمناً طويلاً فن كبح جماح السلطة التنفيذية، ونجح في مسعاه، بينما أهمل فن صقل الأساليب التنفيذية ورفعها إلى مستوى الكمال. لقد درب نفسه على السيطرة على الحكومة أكثر من تنشيطها. وكان أشد اهتماماً بجعلها عادلة ومعتدلة من جعلها سهلة القياد وحسنة التنظيم وفعالة»[8]. ومثلما سنرى، وجد الأب المؤسس للإدارة العامة الأميركية صعوبة بالغة في تطبيق نظرياته حين أصبح رئيساً.

صاغ قانون بندلتون المصلح دورمان إيتون ودمج فيه سمات رئيسة من الإصلاح البريطاني[9]. أحيا القانون لجنة الخدمة المدنية (سيكون إيتون رئيسها الثاني)، وأوجد خدمة مصنفة (تعتمد على الجدارة والأهلية) ولن تكون مناصبها بعد الآن امتيازاً تحتكره الأحزاب والكونغرس. كما أنهى الممارسة التي توجب على المعينين اتحادياً إعادة جزء من رواتبهم إلى الحزب الذي عينهم. صحيح أنه لم يبتكر خدمة مدنية أرفع مكانة وكفاءة على طريقة إصلاحات نورثكوت-تريفليان، نظراً للنزعات المساواتية في السياسة الأميركية، لكنه رسخ مطلب الامتحانات لدخول الخدمة المدنية ومبدأ الجدارة والأهلية، وإن كانت المعايير أقل صرامة من تلك التي تبنتها بريطانيا. استهدف الإصلاح البريطاني عامداً متعمداً جذب النخبة من خريجي أكسفورد وكيمبردج إلى الخدمة المدنية. لكن لم يظهر مقصد مماثل لإعادة حشد المناصب الحكومية الأميركية بخريجي هارفارد وييل، بل توظيف مؤهلين من خلفيات تعليمية أكثر تواضعاً[10].

طبقت الإصلاحات الأميركية ببطء شديد. ففي عام 1882، لم يشمل التصنيف إلا نسبة 11 في المئة من وظائف الخدمة المدنية؛ وارتفعت إلى 46 في المئة بحلول عام 1900 (سوف تصل إلى 80 في المئة في عهد فرانكلين د. روزفلت، و85 في المئة في الحقبة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية مباشرة، لتتراجع فيما بعد)[11]. واصل الكونغرس التشبث بسلطات المحسوبية، ولم يوافق على توسيع التصنيف إلا حين سمح تغيير الإدارة للحزب الذي يغادر السلطة باستخدام النظام لحماية الموظفين الذين عينهم سياسياً. بقيت الخدمة غير المصنفة مجالاً للمحسوبية. ومع تناوب الرؤساء هايز وغارفيلد وآرثر وكليفلاند على الإدارة، تبدلت نسبة راوحت بين 68 و87 في المئة من مديري مكاتب البريد من الدرجة الرابعة في شتى أرجاء البلاد[12]. تفاوتت قوة لجنة الخدمة المدنية بتفاوت طاقات رؤسائها والدعم الذي تلقته من البيت الأبيض. التزم إيتون جانب الحذر عند استخدام سلطات اللجنة، وبدا خلفاؤه أكثر حذراً وتردداً.

لم يتغير ذلك كله إلا عام 1889 مع تعيين الرئيس هاريسون في رئاسة اللجنة سياسي شاب واعد من نيويورك اسمه تيودور روزفلت، جعل إصلاح الخدمة المدنية بؤرة طموحاته السياسي. لكن حين ترك منصبه عام 1895، زاد عدد تعيينات المحسوبية مرة أخرى. وكثيراً ما كانت بيروقراطية اللجنة ذاتها غير مستجيبة؛ ولم تطبق إدارات وأقسام اتحادية عديدة القرارات التي أصدرتها لاتباع قواعد موحدة في الترقية[13].

تكشفت عملية إصلاح موازية في كل مدينة أميركية هيمن عليها زعيم حزبي و«ماكينة» سياسية. على سبيل المثال، أدار «الماكينة» الجمهورية في شيكاغو عند خاتمة القرن التاسع عشر وليام لوريمر، عضو الكونغرس والسيناتور فيما بعد الذي وزع الطعام والفحم والمعاشات التقاعدية والمنح الدراسية والرخص والوظائف على أنصاره السياسيين. وحين أدلى بشهادته أمام لجنة في الكونغرس حققت في سلوكه، قال: «جمعتني هذه المحسوبية بالشريف [العمدة]، وموظف المقاطعة، وخازن المقاطعة، وموظفي مختلف المحاكم، وإدارة الولاية.. ونادراً ما جرت أي تعيينات من أي نوع، مهمة أو غير مهمة، في قطاع المدينة الذي أعيش فيه دون توصية مني». امتلك لوريمر أيضاً عدداً من الشركات التي أنجزت مشروعات ومقاولات للمدينة، وعبر عملية وصفها بأنها استهدفت «مصلحته الخاصة والصالح العام معاً»، تمكن من جني ثروة ضخمة. اهتمت «ماكينته» السياسية بمصالح عدد كبير من الناخبين من المهاجرين والطبقة العاملة الذين تدفقوا على المدينة للعمل في صناعاتها الجديدة[14].

عارض لوريمر و«ماكينته» ائتلاف من رجال الأعمال والمهنيين والمصلحين الاجتماعيين الذين تجمعوا معاً في منظمات مثل «العصبة البلدية للناخبين»، و«العصبة التشريعية للناخبين». وكان أغلبهم من الأفراد المنتمين إلى الطبقة الوسطى والشريحة العليا منها، حصلوا على مستوى عال من التعليم، وأقاموا في الضواحي الجديدة المحيطة بوسط مدينة شيكاغو. ومن بين عينة من خمسين عضواً في «العصبة البلدية للناخبين»، بلغ عدد المهنيين ثلاثين، شكل المحامون أغلبية ساحقة بينهم. بدأت هذه

الجماعات تهيج الرأي العام ضد الفساد عبر تقارير وإعلانات عن خلفية المرشحين نشرت في الصحف المتعاطفة؛ وسعت إلى إضفاء الصفة المهنية/ الاحترافية على الحكومة عن طريق إبعادها عن السيطرة الحزبية. ومن المفارقة أن هذه الجماعة التي تحدثت باسم الديمقراطية، مثلت في الواقع صفوة المجتمع في شيكاغو، مجموعة بروتستانتية في غالبيتها نظرت بدونية إلى طريقة لوريمر في تمكين المهاجرين الجدد من الكاثوليك واليهود الذين وصلوا إلى المدينة. من جانبه، ازدرى لوريمر عصبة مصلحي البلدية، ودعاهم بالمنافقين الذين يستخدمون قضية الإصلاح وسيلة لزيادة سطوتهم ونفوذهم. لكن انتهت حياته السياسية حين كشف التحقيق عن تزوير في انتخابه إلى مجلس الشيوخ؛ ثم أدين ووبخ واعتبر انتخابه لاغياً. لم يمثل غياب لوريمر بالطبع نهاية للسياسة القائمة على «الماكينة» الحزبية في شيكاغو. سوف يرتقي ريتشارد جيه. دالي ليهيمن على سياسة المدينة طوال ستينيات القرن العشرين، وأمكن للعمدة «تسليم» المدينة للمرشح جون إف. كنيدي.

تظهر قضية شيكاغو أن الزبائنية في السياسة الأميركية على مستوى البلديات كثيراً ما خدمت وظيفة دمقرطة في الجوهر. إذ لم تكن «ماكينة» لوريمر خاضعة لهيمنة النخب المحلية؛ بل كان أفرادها معارضين لها وفرضوا إلغاءها واختفاءها في نهاية المطاف. أدت قدرة «الماكينة» على توزيع الموارد مهمة دمج وتكامل واستقرار في مدينة تنمو بسرعة عددياً وتتنوع إثنياً، مثلما خدمت الزبائنية عملية دمج الجماعات الإثنية والدينية وموازنتها في الهند المعاصرة.

كانت الحالة مختلفة في السياسة على مستوى الولاية في ويسكونسن المجاورة، حيث هيمنت المصالح القوية للسكك الحديدية وشركات الأخشاب على الهيئة التشريعية في الولاية. انتخب روبرت لافوليت حاكماً عام 1900 اعتماداً على ائتلاف ضم مزارعين وخريجي جامعات ومسؤولين عامين وناخبين من ذوي أصول إثنية اسكندنافية. ثم عمل على بناء «ماكينته» السياسية الخاصة لزيادة الضرائب على السكك الحديدية، ومنظومة من الانتخابات التمهيدية تحل محل نظام المؤتمر الخاضع لهيمنة الزعيم لتسمية المرشحين، وسلسلة من التشريعات الاجتماعية المدعومة من

نقابات العمال التي تؤيده. استخدم صلاته بجامعة ويسكونسن لجعلها مصدراً يرفده بالعاملين والأفكار، بل استعان حتى بخريجي المدارس أدوات لـ«الترهيب» ضد أنصار الحزب في المؤتمر الجمهوري. أما حقيقة استخدام لافوليت أساليب «الماكينة» التكتيكية لهزيمتها فتشير بدلالتها إلى أن «الماكينات» نفسها هي بمعنى من المعاني أصيلة ومتجذرة في السياسة -أي إن على الزعماء السياسيين تجميع ائتلافات لا يتقاسم أعضاؤها بالضرورة الأهداف ذاتها، ويجب حشدهم في أحيان كثيرة بالرشوة، أو الحث والتشجيع، أو التهديد والوعيد، أو الحجة والبرهان. وسوف يتعلم ودرو ولسون هذا الدرس حين أصبح رئيساً[15].

النمو الاقتصادي والتغيير الاقتصادي

كان النظام السياسي الأميركي في ثمانينيات القرن التاسع عشر يشكل على ما يبدو توازناً مستقراً، حيث استفاد جميع اللاعبين السياسيين الأساسيين من قدرتهم على ممارسة المحسوبية. فلماذا، إذاً، تغير النظام؟

يكمن التفسير الأول في التغييرات التي كانت تحدث في البنية الأساسية للمجتمع نتيجة التطور الاقتصادي. رأينا كيف استحثت مطالب الطبقة الوسطى البريطانية بالوصول إلى الخدمة المدنية الخاضعة لهيمنة المحسوبية الأرستقراطية، إصلاحات نورثكوت-تريفليان. لعبت الطبقات الوسطى في الولايات المتحدة دوراً مشابهاً في الدفع من أجل التغيير؛ أما الفارق فهو أن معارضتها لم تأت من الأرستقراطية بل من النظام الحزبي المتخندق. لم تكن للاعبين الجدد الذين أوجدهم التصنيع مصلحة كبيرة في النظام الزبائني العتيق. وحشدوا ضمن مجموعات ضغط يمكن أن تتحدى الوضع القائم من داخل النظام الحزبي القديم.

ويتعلق التفسير الثاني بالأفكار التي ظهرت في الوقت ذاته، وتحدت شرعية النظام القديم، وأدانته بوصفه فاسداً، وقدمت رؤية للدولة الأميركية الحديثة تكون أقرب إلى النماذج الأوربية المعاصرة. لقد اتصل التغيير على مستوى الأفكار بالتغيير

في المجتمـع: أتى أغلـب المصلحين في الحقبة التقدمية من الطبقـات المتعلمة والمهنية والوسـطى التـي أفرزتها عملية التحديث بالضبط. لكـن الأفكار لا تكون أبداً مجرد «بنية فوقية» أو مبررات ذرائعية للمصالح الطبقية؛ إذ إن لها منطقها الداخلي الخاص الذي يجعلها أسباباً مستقلة للتغيير السياسي.

كان مجتمـع التجـارة والأعمال أول من سـعى إلى الإصلاح، حيث أراد حكومة أكثر كفاءة وفعالية. في هذه الحقبة، شـهدت الرأسـمالية الأميركيـة تغيراً جذرياً، مع نمو شركات كبيرة عابرة للولايات نشـطت في مجالات السـكك الحديدية، وتصنيع معتمـد عـلى التجـارة الخارجيـة، وقطاع زراعـي بدأ ينتقـل من زراعـة الكفاف إلى المحاصيـل النقدية التجارية. ظهر ضمن هذه المجموعة مـن الأطراف الفاعلة عدد مـن المصالـح والاهتمامات المتنوعـة. حيث وجـد بعضها، مثل السـكك الحديدية، أن مـن السـهولة بمـكان اسـتغلال نظام المحسـوبية لـشراء المشرعـين في الولايات ورشـوتهم لحمايـة مصالحها. بينـما كان أغلب أنصـار الإصلاح بالمقابل مـن التجار والمصنعين الحضر الذين تضررت مصالحهم جراء الخدمات الحكومية متدنية الجودة التي أنتجها النظام القديم. «أعاد المصلحون مراراً وتكراراً الاستشـهاد بتقارير عن مكاتب البريد، حيث تكدسـت في الغرف المقفلة أكياس من الرسـائل المنسية التي لم تسـلم لأصحابها، وألقوا محاضرات على غـرف التجارة المحلية عن إدارات الجمارك في بروسـيا وبريطانيـا، التي تتفـوق في جدوى التكلفة قياسـاً بحجـم العمل المنجز بأربع أو خمس مرات»[16]. أراد تجار المدن شوارع نظيفة، ووسائل نقل عامة، وحماية من الشرطة وإدارة المطافئ، وكلها مهددة بالخطر جراء السيطرة الحزبية على الإدارة البلديـة. دارت واحدة من المجادلات الخلافية الكبرى التي أدت إلى صدور «قانون بندلتـون» حـول تحقيق تنـاول إدارة جمارك نيويـورك التي يمر عبرهـا حجم ضخم مـن التجارة وتسـتمد منها الحكومة الأميركيـة نحو 50 في المئة مـن عائداتها المالية. كانـت الإدارة تحـت سـيطرة الزعيم الجمهوري روسـكو كونكلينـغ، وتعد مصدراً رئيسـاً للمحسوبية. وعبرت هزيمته في نهاية المطاف عن صراع قوة بين جناحين من المتشددين والمعتدلين (Stalwarts vs. Half-Breeds) داخل الحزب الجمهوري. بينما

لاءمت النتيجة الختامية -التوظيف في إدارة الجمارك اعتماداً على الجدارة والأهلية- مصالح مجتمع التجارة والأعمال في نيويورك [17].

ثمة مجموعة ثانية وقفت إلى جانب الإصلاح تألفت من مهنيي الطبقة الوسطى وبرزت في أواخر القرن التاسع عشر. جاء الطلب على المهنيين المتعلمين من القطاع الخاص المتنامي وحاجته إلى الدراية التقنية، بينما كان العرض يتوسع عبر جهد الحكومات على المستوى الاتحادي ومستوى الولاية إضافة إلى التمويل الخاص لبناء شبكة من الكليات والجامعات الجديدة في شتى أنحاء البلاد. اعتبرت هذه الطبقة المهنية نفسها رفيعة المكانة وبالغة الأهمية، وعبرت عن استيائها من حقيقة أن الزعماء المهيمنين على السياسة البلدية هم أقل تحضراً وتعليماً منها. كما أن أفرادها كانوا من دافعي الضرائب الذين لم تعجبهم حقيقة أن تذهب أموالهم التي كسبوها بعرق الجبين إلى جيوب سياسيي "الماكينة" الحزبية [18].

الجماعة الثالثة التي شكلت جزءاً من الائتلاف التقدمي مثلها المصلحون الاجتماعيون المدينيون الذين تعاملوا مباشرة مع ظروف المدينة المعاصرة -أشخاص مثل جين آدامز، مؤسس المركز الاجتماعي «هول هاوس» في شيكاغو، الذي فضح الأوضاع المزرية التي يعيش فيها فقراء المدن، ووليام ألان، رئيس «جمعية تحسين ظروف الفقراء»، الذي هاجم منظمة «تاماني هول» وماكينتها الحزبية وسوء إدارتها للموارد العامة [19].

لن يحدث أي تحشيد اجتماعي في غياب الأفكار. وربما تظهر طبقات اجتماعية جديدة بحكم الأمر الواقع -أي جماعات من الأشخاص يشتركون في الخلفيات والاحتياجات والمكانة، لكنهم لن يعملوا بأسلوب جمعي معاً إذا لم يمتلكوا الوعي بأنفسهم كمجموعة. في هذا السياق، يلعب المفكرون دوراً حاسم الأهمية في تفسير العالم، وشرح طبيعة المصلحة الذاتية لعامة الناس، وتقديم عالم مختلف تجعله السياسات العامة البديلة أمراً ممكناً. لقد أظهر أفراد مثل دورمان إيتون، وودرو ولسون، وفرانك غودناو، مؤلف سلسلة من الكتب المهمة عن الإدارة العامة،

المؤسسات الأميركية القائمة في صورة سلبية جداً واقترحوا النماذج الأوربية بدائل لها[20].

ثم عمل هؤلاء المفكرون على تنظيم/ أو شرعنة سلسلة من المؤسسات الاجتماعية المدنية الجديدة، مثل «مكتب الأبحاث البلدية في نيويورك»، الذي قدم مقترحات للإصلاح على مستوى السياسة، و«جمعية العلوم الاجتماعية الأميركية»، التي وضعت إصلاح الخدمة المدنية على أساس «علمي» على قمة أولوياتها، و«جمعية محامي مدينة نيويورك»، التي شكلت عام 1870 للدفاع عن الاستقامة المهنية لأعضائها[21]. وسوف يستحضرون مبادئ «الإدارة العلمية» لفريدريك وينزلو تيلور، وهي مقاربة اعتبرت أحدث ما توصل إليه التنظيم الجديد لإدارة الأعمال، بوصفها خطوطاً إرشادية لترميم القطاع العام الأميركي[22].

ومثلما شكلت المصلحة الذاتية للمصلحين الركيزة المؤسسة لنشاطهم، وجد أيضاً بعد أخلاقي مهم لكفاحهم. فقد اتخذ الهجوم على المحسوبية والزعامية نبرة أخلاقية عالية، حيث تحمس أفراد في شتى أنحاء البلاد لتقديم الحجج التي تثبت شرور النظام القائم. وكما وصف إدموند موريس، مؤرخ سيرة تيودور روزفلت:

> يصعب على الأميركيين الذين يعيشون في الربع الأخير من القرن العشرين فهم العواطف الجياشة التي أثارها إصلاح الخدمة المدنية في الربع الأخير من القرن التاسع عشر. إذ اتسمت أدبيات الحركة بالسخف الباهت المصاحب لإعادة التسلح الأخلاقي. كيف يمكن للمفكرين، والأعيان البارزين، ورجال الدين، ومحرري الصحف، المشاركة في حملة على هذه الدرجة من الحماسة باسم موظفي الجمارك، ومشرفي المدارس الهندية، ومديري مكاتب البريد من الدرجة الرابعة؟.. الحقيقة الباقية هي أن آلاف، بل ملايين الناس اصطفوا خلف الشعار، وتميزوا بالحمية التبشيرية (والمقاومة العنيدة) كحال المشاركين في أي حملة صليبية في التاريخ[23].

يتعلق جزء من الإجابة عن سؤال موريس حول السبب الذي جعل الناس على هذا القدر من التحمس تجاه قضية إصلاح الخدمة المدنية، بالاعتراف، أي رغبتهم في نيل الاعتراف العام من الآخرين بمكانتهم وكرامتهم. إذ قاد حركة إصلاح الخدمة المدنية مهنيون من مشارب مختلفة -محامون، أكاديميون، صحفيون..الخ. وحسب تعبير ستيفن سكورونيك، مثل هؤلاء «صلة مفتاحية بين النخبة الأرستقراطية القديمة في أميركا وقطاعها المهني الجديد. حيث تعود جذورهم إلى العائلات الأميركية المرموقة وثقافة نيوإنغلند الرفيعة»[24]. سعت هذه النخبة الجديدة من الطبقة الوسطى إلى الإصلاح في مواجهة مصالح طبقة سياسية نجحت في ضم حشد ضخم من الناخبين العاديين (من غير النخب) إلى نظام المحسوبية. كان أغلب المصلحين من الصفوة البروتستانتية المستاءة من الكاثوليك واليهود شبه الأميين الذين تدفقوا كالسيل إلى البلاد، دون أن يألفوا الثقافة والممارسات الأميركية. وحاولوا بمعنى من المعاني استعادة المكانة الاجتماعية التي تمتع بها أسلافهم قبل هجمة الشعبوية الجاكسونية. اعتبروا أنفسهم مختلفين طبعاً، فهم قادة التحديث في مجتمع متخلف[25]. وعبروا عن شعور بالمرارة والحنق على حقيقة أن السياسيين الأقل تعليماً يمسكون بمفاتيح السلطة السياسية الفعلية بينما حرموا منها هم؛ ولم ينل مستواهم التعليمي ومعرفتهم التقنية احتراماً كبيراً من الطبقة السياسية الموجودة. صحيح أن كثيرين منهم سعوا إلى تعزيز مصالحهم المادية، لكن الأخلاقية الحماسية للحركة تولدت جراء المطالبة بالاعتراف بقيم التعليم، والجدارة، والتنظيم، والنزاهة والصدق وغير ذلك من السجايا التي ترى هذه الطبقة من الأفراد أنها تجسدها[26].

القيـــادة

حقق الجهد المبذول لاستئصال الزبائنية من الخدمة المدنية الاتحادية تقدماً بطيئاً في العقدين اللاحقين على إجازة «قانون بندلتون». لأن تطبيق قرارات لجنة الخدمة المدنية اعتمد على استعداد غير موجود أصلاً لدى الرؤساء لممارسة سلطتهم على أقسام وإدارات حكومتهم ذاتها. تغير ذلك كله، وانبثقت خدمة أكثر كفاءة واعتماداً

على الجدارة والأهلية، لكن بعد وقوع حادثين بين أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين.

تمثل الأول في انتخابات عام 1896 التي أوصلت وليام مكينلي إلى سدة الرئاسة ومنحت الحزب الجمهوري أغلبية مسيطرة على الكونغرس. شهد العقدان السابقان تكافؤاً بين الحزبين، حيث تبادلا الهيمنة على الكونغرس أو انقسم بينهما كل سنتين في الحقبة الممتدة بين عامي 1875 و1896 [27]. بينما دعيت هزيمة المرشح الديمقراطي/ الشعبوي وليام جيننغز بريان انتخابات إعادة الاصطفاف حيث نقلت توازن القوة الانتخابية على مدى الجيل اللاحق إلى الأغلبية الجمهورية استناداً إلى المصالح التجارية في الشمال الشرقي، وانشقاق الجنوب الديمقراطي الصلب عن بقية الحركة الشعبوية[28].

التطور الثاني هو رئاسة تيودور روزفلت وإعادة التعريف اللاحق للقيادة التنفيذية في الولايات المتحدة. كثيراً ما تصرف الرؤساء الذين لا يكاد يتذكرهم أحد في أواخر القرن التاسع عشر كأنهم موظفون وكتبة للقرارات التي يتخذها الحزبان في الكونغرس. تمتع تيودور روزفلت بقدر استثنائي من الطاقة، وتبنى رأي ألكسندر هاملتون بأن الفرع التنفيذي بحاجة إلى ممارسة سلطة مستقلة، ما وسع الآراء القائمة حول الحقوق الدستورية الحصرية للرئاسة ودفعها إلى الحد الأقصى. كان روزفلت نفسه عضواً في لجنة الخدمة المدنية طوال ست سنوات، واستخدم سلطاته الرئاسية لتوسيع الجزء المعتمد على الجدارة والأهلية في الحكومة الاتحادية وتعزيزه وتدعيمه –وهي مهمة بدت أكثر سهولة لأن سلفه الجمهوري حشد الحكومة بالتعيينات القائمة على المحسوبية. وصل روزفلت إلى الرئاسة أولاً عام 1901 بعد اغتيال مكينلي، لكنه تمكن هو وحزبه من الفوز بأغلبية حاسمة في انتخابات عام 1904، واستفاد من هذا التفويض إلى أقصى حد لإحداث تأثير فعال. فقد عمل بشكل وثيق مع لجنة الخدمة المدنية لتعزيز إشرافها على الوكالات الاتحادية وقطع العلاقة بين الخدمة المحمية والأحزاب السياسية. منحت اللجنة موارد إضافية، وسيطرة حاسمة على التعيينات والترقيات حتى المستوى المحلي[29].

تراخـى جهـد الإصلاح بعد مغـادرة روزفلت السـلطة عـام 1909. ولم يكن خليفتـه، وليام هوارد تافـت، مصلحاً على القدر ذاته من الطاقـة والحيوية، واضطر إلى مهادنـة الحـرس القديم في الحزب الجمهـوري الذين أبعدهم سـلفه. وعين لجنة للاقتصاد والكفاءة أوصت بمركزة السيطرة على الميزانية عبر إنشاء مكتب الكفاءة، ووضعت خططاً ما كان قادراً على تحقيقها وهو في السـلطة. ومع أن ودرو ولسـون شـغل منصـب نائب رئيـس «رابطة إصـلاح الخدمة المدنيـة الوطنيـة» واعتبر الأب المؤسـس لـلإدارة العامـة الأميركية، إلا أنه واجـه هو أيضاً مصاعـب جمة في فرض برنامـج للإصـلاح حـين انتخـب عـام 1912 بوصفـه أول رئيـس ديمقراطي منذ غروفـر كليفلانـد. كان الكونغـرس يعمل على اسـتعادة السـلطات التـي اغتصبها روزفلت، واضطر ولسـون لإجراء مسـاومات وصفقات صعبة مع حزبه ذاته، بعد أن ارتبـط بكتلـة جنوبية ليس لهـا اهتمام كبـير بالإصلاح. صحيح أن ولسـون منح سـلطات تنفيذية خاصـة فيما يتعلق بالمجهود التعبوي للحـرب العالمية الأولى، لكنه لم يشرف على توسيع دائم للطاقة البيروقراطية. أما الرؤساء الجمهوريون الذين أتوا بعده فشـكلوا بمعنى من المعاني ردة رجعية إلى نظام القرن التاسع عشر، ولم يظهروا اهتماماً كبيراً بتعزيز البيروقراطية[30].

لم تـأت نهايـة نظـام المحسـوبية عـلى المسـتوى الاتحـادي حتى منتصـف القرن العشريـن. وعلى الرغـم من حقيقة إشراف فرانكلين روزفلـت و«الصفقة الجديدة» عـلى عمليـة توسـعية هائلة لمـدى الحكومـة الاتحادية وحجمهـا ووظائفهـا، إلا أن الرئيس نفسـه اسـتخدم تعيينات المحسـوبية في وقت مبكر من ولايته الأولى لضمان حشد الحكومة بالموالين والأنصار. تراجعت نسبة المناصب المصنفة في البيروقراطية الاتحاديـة، التي ارتفعت إلى 80 في المئة في أواخـر عشرينيات القرن، إلى نحو 60 في المئـة بحلول منتصف الثلاثينيات. وجرى تصحيح هذا الاتجاه مع نهاية العقد الذي أعقب عمل «لجنة براونلو»، التي نظمت عملية إدارة شؤون الموظفين في شتى أقسام الحكومة الاتحادية وأعادت كتابة قواعد الخدمة المدنية وأحكامها بصورة شاملة[31].

في الحقبة الممتدة بين ثمانينيات القرن التاسع عشر وعشرينيات القرن اللاحق، فككت الولايات المتحدة تدريجياً النظام الزبائني للحكومة الحزبية ووضعت الركائز التأسيسية لبيروقراطية مهنية ومحترفة ضاهت تلك التي كانت تشتغل في أوربا على مدى أجيال عديدة. لا ريب في أن حقيقة وجود نظام زبائني في الولايات المتحدة أصلاً ارتبطت بواقع أنها سبقت معظم البلدان الأوربية إلى الديمقراطية، ولم تكن قد أنشأت دولة قوية مستقلة عندما فتح حق الاقتراع للمرة الأولى. انبثق في نهاية المطاف ائتلاف داعم لوجود بيروقراطية مستقلة ذاتياً، لكن وجب وضعه تحت قيادة قوية على مدى حقبة طويلة من الزمن، على المستوى الوطني ومستوى المدن والولايات الخاضعة لسياسة الماكينات الحزبية.

تطلبت عملية إصلاح القطاع العام وقتاً أطول في أميركا مقارنة ببريطانيا جراء الفوارق على مستوى المؤسسات والمجتمع الأوسع. إذ يسمح نظام ويستمنستر في بريطانيا بالسرعة في عملية صنع القرار بغض النظر عن الحزب الذي يملك الأغلبية في البرلمان. بالمقابل، تنقسم السلطة في الولايات المتحدة بين الرئيس والكونغرس؛ ويضم الكونغرس نفسه مجلساً أقوى سلطة، ويمكن لمجلسيه أن يخضعا لحزبين مختلفين. أما النظام الاتحادي الذي يوزع السلطة إلى الولايات والحكومات المحلية فيعني في دلالته أن الإصلاحات المتخذة على المستوى الوطني لا تنتشر بالضرورة في شتى أنحاء البلاد. إذ بدأت بعض الولايات إصلاح أنظمتها المحسوبية المرتكز قبل الحكومة الاتحادية؛ بينما تلكأت أخرى وتخلفت عن الركب. أخيراً، تباينت الدولتان تبايناً كبيراً على الصعيد الاجتماعي. في بريطانيا، تمكنت الطبقة الوسطى الناهضة من الوصول في وقت مبكر إلى المؤسسات التعليمية النخبوية مثل أكسفورد وكيمبردج، وفاوضت على الإصلاح في نوادي لندن والغرف الخلفية وراء الكواليس. في أميركا، ثمة نخبة مشابهة تضم خريجي هارفارد وييل قادت حركة إصلاح الخدمة المدنية، لكنها لم تهيمن إلا في الشمال الشرقي واضطرت إلى البحث عن حلفاء خارج طبقتها الاجتماعية في بلد شاسع جغرافياً وشديد التنوع.

تضم التجربة الأميركية بعض الدروس المهمة للبلدان النامية المعاصرة التي تريد إصلاح الأنظمة السياسية الزبائنية وإنشاء حكومات حديثة فعالة تقنياً وتستند إلى الجدارة والأهلية. أولها أن الإصلاح عملية سياسية عميقة وليست تقنية. هنالك بالطبع سمات تقنية للنظام البيروقراطي الحديث مثل تصنيفات الوظائف، وامتحانات القبول، وسلم الترقيات..الخ. لكن الأنظمة الزبائنية لا تظهر لأن المسؤولين الذين يحتشدون فيها، أو السياسيين الذين يقفون خلفهم، لا يعرفون كيف ينظمون مؤسسات كفؤة. توجد الزبائنية لأن أصحابها يستفيدون من النظام، إما بوصفهم زعماء سياسيين يصلون إلى السلطة والموارد، أو عملاء/ زبائن يحصلون على الوظائف والعلاوات. ويتطلب تفكيكها أكثر من إعادة تنظيم رسمي للحكومة. ولا ريب في أن تجربة إصلاح القطاع العام الذي أوكلته هيئات المعونات الدولية للبلدان النامية مع بداية القرن الحادي والعشرين تظهر عبثية المقاربة التقنية المجردة[32].

الدرس الثاني هو ضرورة اعتماد الائتلاف السياسي المؤيد للإصلاح على جماعات ليست لها مصلحة قوية في النظام القائم. تتشكل هذه الجماعات بصورة طبيعية بوصفها منتجاً جانبياً للنمو الاقتصادي والتغير الاجتماعي. ومن المجموعات المرشحة المصالح التجارية الجديدة المستبعدة من نظام المحسوبية القائم، ومهنيو الطبقة الوسطى المحرومون من المشاركة السياسية، وجماعات المجتمع المدني التي تلبي احتياجات الفئات السكانية المهمشة. أما المشكلة التي تواجه تجميع ائتلاف للإصلاح فهي أن السياسيين الزبائنيين الموجودين سوف يحاولون أيضاً تجنيد هذه الجماعات للدفاع عن قضيتهم. في الولايات المتحدة، تعلم كثير من شركات السكك الحديدية -الأمثلة النموذجية على الحداثة الصناعية- ممارسة لعبة الفساد والمحسوبية. وعنى هذا في دلالته ضرورة أن يضم ائتلاف الإصلاح جماعات قديمة أقل حداثة على الصعيد الاقتصادي مثل صغار المزارعين، والعاملين في مجال الشحن الذين تضررت مصالحهم جراء استخدام السكك الحديدية. على نحو مشابه، كثيراً

ما نجحت الماكينة الحزبية المدينية الموجودة في عمليات حشد جماهير المهاجرين في المدن الشرقية القديمة، بدلاً من احتمال تجنيدهم من الائتلاف التقدمي.

ثالثاً، بينما تعبر الإصلاحات الحكومية عن المصالح المادية للأطراف المعنية، بغض النظر هل تتمثل في سياسيين متخندقين يعتمدون على المحسوبية، أم ناخبين من الطبقة الوسطى الناهضة، تعد الأفكار عوامل حاسمة الأهمية في تشكيل منظور الأفراد لمصالحهم. يمكن لناخب من الطبقة الوسطى أن يقبل وظيفة معروضة، أو يستحث على الاقتناع بأن نظاماً يوظف أكفأ الأشخاص على أسس لا شخصانية يخدم مصالح أسرته على المدى البعيد بشكل أفضل. وكثيراً ما يعتمد الخيار المتخذ فعلاً على أسلوب التعبير العلني عن هذه الأفكار. فضلاً عن ذلك، هنالك دوافع فردية تغير القرار في مثل هذه الأنظمة: إذا كان جميع من حولك يحصلون على وظائف اعتماداً على المحسوبية، سوف تكون أكثر ميلاً إلى اتباع الأسلوب ذاته حتى لو كنت تعتقد بخطئه. أما إذا انتهجته قلة قليلة فسوف يبدو مسلكاً منحرفاً. إن النقاش العلني حول الأساس الأخلاقي للاستخدام في القطاع العام عامل حاسم في صياغة هذه الخيارات المفضلة.

الدرس الرابع هو أن الإصلاح يتطلب وقتاً طويلاً. أجيز «قانون بندلتون» عام 1883، لكن لم يضم نظام التصنيف المعتمد على الأهلية والجدارة أغلبية كبيرة من موظفي القطاع العام حتى عشرينيات القرن اللاحق. وحتى في ذلك الحين، عكس مسار هذا النمط مؤقتاً في بداية «الصفقة الجديدة». ومثلما لاحظنا، وضع النظام الأميركي القائم على الضوابط والتوازنات عدداً أكبر من العقبات في سبيل التغيير السياسي الحاسم مقارنة بالأنظمة الديمقراطية الأخرى. ولأن الإصلاح يحتاج إلى مواجهة المصالح المتحصنة القوية، يجب ألا نفاجأ بحقيقة أنه لا يحدث بين عشية وضحاها. في أحيان كثيرة تحفز الإصلاح حوادث عرضية عابرة، مثل اغتيال جيمز غارفيلد، أو ضرورات التعبئة الحربية. وفي جميع الأحوال، يستفيد من القيادة القوية، كما في الدور الذي لعبه تيودور روزفلت قبل/ وبعد أن أصبح رئيساً.

حتى حين كانت الولايات المتحدة تضع القواعد التأسيسية لقطاع عام حديث، زرعت بذور المشكلات اللاحقة في نمو الحكومة البيروقراطية. وما إن أوجد نظام يعتمد على الجدارة والأهلية حتى تجمع الموظفون المصنفون حديثاً في الحكومة معاً لتشكيل نقاباتهم الخاصة بهم والضغط على الكونغرس لحماية مكانتهم ووظائفهم. في عام 1901، بدأت نقابة موظفي البريد المشكلة حديثاً بالضغط من أجل إعادة تصنيف المناصب والرواتب، وسعى الكونغرس رداً عليها إلى الحد من قدرة موظفي القطاع العام على ممارسة الضغط دون وسيط. صحيح أن الرئيس روزفلت أيد حق موظفي القطاع العام في التنظم ضمن نقابات، لكنه أراد الحد من أنشطتهم السياسية بحيث يحتفظ بالسيطرة النهائية على هيئات السلطة التنفيذية. زاد تنظم موظفي القطاع العام باطراد في ظل الاتحاد الأميركي للعمل، الذي ضغط من أجل تمرير «قانون لويد-لافوليت» عام 1912، الذي اعترف صراحة بحق عمال القطاع العام في التنظم والتماس الكونغرس مباشرة (لكن من دون الحق في الإضراب)[33].

يؤكد تنظيم نقابات القطاع العام وبروز الموظفين الأكفاء على شكل جماعة ضغط قوية إحدى المعضلات الكبرى المتأصلة في الاستقلالية البيروقراطية. إذ ابتكر نظام الجدارة والأهلية لحماية موظفي القطاع العام من المحسوبية والتسييس المفرط للبيروقراطية، من ناحية. ومن ناحية أخرى، أمكن استخدام هذه القواعد والأنظمة الحمائية نفسها درعاً لوقاية البيروقراطيين من المحاسبة، ما يجعل من الصعب طردهم عندما يفشلون في أداء واجبهم. قد تؤدي الاستقلالية البيروقراطية إلى حكومة عالية الجودة يسعى فيها المسؤولون إلى تحقيق الصالح العام. كما يمكن أن تحمي المصلحة البيروقراطية الذاتية في الأمان الوظيفي والرواتب.

اليوم، أصبحت نقابات القطاع العام نفسها جزءاً من نخبة تستخدم النظام السياسي لحماية مصالحها الذاتية. ومثلما سنرى في الجزء الرابع، عانت جودة الإدارة العامة الأميركية تراجعاً كبيراً منذ سبعينيات القرن الماضي، ويعود معظم السبب إلى قدرة هذه النقابات على الحد من الجدارة بوصفها أساساً للتوظيف والترقية. وهي تشكل جزءاً لا يتجزأ من القاعدة السياسية للحزب الديمقراطي المعاصر، ما

يجعل غالبية السياسيين الديمقراطيين ينفرون من تحديها. أما النتيجة فهي انحطاط سياسي.

لا يعد تطوير حكومة حديثة لاشخصانية مجرد قضية تتعلق بإنهاء الزبائنية والفساد المستشري في شغل المناصب العامة. إذ يمكن أن توجد بيروقراطية نظيفة ونزيهة ومع ذلك لا تملك القدرة الكافية/ أو السلطة اللازمة لأداء واجبها على أكمل وجه. ولذلك يجب ألا يقتصر التوصيف الكامل لعملية بناء الدولة الأميركية على استئصال الفساد فحسب، بل تطور الحكومات المتمتعة بها يكفي من القدرة والاستقلالية لأداء وظائفها على مستوى رفيع من الجودة، بينما تبقى في الجوهر مسؤولة أمام المواطنة الديمقراطية وخاضعة لمحاسبتها. كيف حدث ذلك في قطاعات مفتاحية معينة في الولايات المتحدة؟ هذا هو موضوع الفصل القادم.

11

السكك الحديدية، والغابات، وبناء الدولة الأميركية

الاستمرارية في الثقافة السياسية الأميركية التي جعلت بناء الدولة عملية بطيئة ومرهقة؛ لماذا تطلب تنظيم السكك الحديدية وقتاً طويلاً؛ كيف حول غيفورد بنتشوت إدارة الغابات الأميركية إلى بيروقراطية مستقلة ذاتياً؛ التغاير في الاستقلال الذاتي بين لجنة التجارة بين الولايات وإدارة الغابات

لا يعد وجود حكومة حديثة عالية الجودة مسألة تتعلق بمجرد استئصال المحسوبية والفساد. إذ يمكن للمسؤولين أن يتمتعوا بالاستقامة الأخلاقية والنوايا الحسنة من دون المهارات الضرورية لأداء واجباتهم؛ وربما تكون أعدادهم غير كافية لتقديم الخدمات اللازمة؛ أو يفتقدون الموارد المالية الضرورية. فالحكومة، مثل أي شركة في القطاع الخاص، مؤسسة (أو مجموعة مؤسسات) يمكن إدارتها بطريقة رشيدة أو رديئة. لذلك، يتطلب بناء الدولة أكثر من مجرد الانتقال من قطاع عام ميراثي يعتمد على المحسوبية إلى بيروقراطية لاشخصانية؛ كما يستند إلى إيجاد طاقة مؤسسية وتنظيمية.

تخلفت الولايات المتحدة كثيراً عن ركب أوربا في إنشاء دولة حديثة، وتأخرت عن بدايتها في الصين القديمة بنحو ألفي عام. فضلاً عن ذلك، كان مشروع بناء الدولة، ما إن بدأ، عملية مرهقة وبطيئة، وتعرض لعديد من النكسات والعقبات

والتقلبات. أما الأسباب وراء ذلك فتتعلق بالثقافة السياسية الأميركية، التي اتسمت منذ البداية بالمعارضة القوية لسلطة الحكومة، وتصميم المؤسسات السياسية الأميركية، التي وضعت كثيراً من العوائق والحواجز أمام الإصلاح السياسي الحاسم. ما يزال الأميركيون يعيشون مع هذه التركة من جوانب عديدة: مستوى مرتفع من عدم الثقة في الحكومة مقارنة بالبلدان المتقدمة الأخرى ما يزال باقياً؛ حواجز مؤسسية معيقة لإصلاح الحكومة ما تزال قائمة؛ انخفاض جودة الخدمات التي توفرها الحكومة الأميركية في كثير من الأحيان عن مثيلاتها في البلدان المتقدمة الأخرى.

يمكن توضيح الأسباب وراء ذلك كله في قصة أول جهاز تنظيمي على المستوى الوطني: «لجنة التجارة بين الولايات» (ICC)، التي انحصرت مهمتها في الإشراف على السكك الحديدية. تطلب الأمر جيلين اثنين لإيجاد منظّم حديث يتمتع بما يكفي من السلطة لوضع المعدلات والرسوم والأسعار وتطبيق الأنظمة والقواعد والقوانين. لكن اللجنة بقيت رهينة للقوى السياسية التي حولتها في نهاية المطاف إلى عقبة معيقة لتحديث نظام النقل الأميركي.

بالمقابل، تجسدت احتمالات الحكومة عالية الجودة والبيروقراطية المستقلة حقاً (إضافة إلى الأسباب الكامنة وراء ندرة مثل هذه المؤسسات في التجربة الأميركية) في حالة غيفورد بنتشوت وإدارة الغابات الأميركية. وسوف أروي كلاً من هاتين القصتين تباعاً.

السكك الحديدية والطريق الطويل إلى سلطة الدولة

مثلت السكك الحديدية أقوى تقانة تحويلية في الثلث الأوسط من القرن التاسع عشر في الولايات المتحدة وأوربا كلتيهما. إذ حظيت في أميركا، ولاسيما في مناطق غرب نهر المسيسبي، بأهمية حاسمة في ربط المزارعين بالأسواق البعيدة. ومع إيجاد سوق وطني واحد على امتداد الأراضي القارية الشاسعة، أمكن لتوسع تقسيم

العمل أن يتقدم بخطى سريعة، كما توقع آدم سميث. وكان لتأثير السكك الحديدية، على حد تعبير المؤرخ ريتشارد ستون «قوة الحياة أو الموت لبعض المواقع المعينة. ففي المناطق غير المطورة جسدت السكك الحديدية عاملاً محدداً لموقع الاستيطان الدقيق. وثمة وفرة في القصص المتعلقة ببلدات لم يعد لها وجود لأنها لم تتمكن من اجتذاب سكة حديد، ومن دونها لن تستطيع منتجاتها الوصول إلى السوق»[1]. ونتيجة لذلك، مدت خطوط السكك الحديدية بسرعة جنونية؛ حيث ارتفع معدل الطن/ الميل على أكبر ثلاثة عشر خطاً للنقل 600 في المئة بين عامي 1865 و1880، وتضاعفت المسافة بالأميال بين عامي 1870 و1876 [2].

وخلافاً لما حدث في أوربا، حيث طورت السكك الحديدية إما بواسطة الحكومات أو وضعت في وقت مبكر تحت أشراف حكومي صارم، كانت السكك الحديدية في الولايات المتحدة من منتجات السوق الحر بشكل كلي تقريباً. لكن المنافسة في هذه الخدمة بالذات أدت إلى صراعات حادة بين مختلف المصالح الاقتصادية، ومنها شركات التشغيل نفسها. اشتدت المنافسة الضارية بين الشركات الكبرى؛ وكثيراً ما أفرطت في توسيع الخطوط ومدها وانخرطت في حروب أسعار مدمرة. على سبيل المثال، تنافس عشرون خطاً للنقل بين سنت لويس وأتلانتا في ثمانينيات القرن التاسع عشر[3]. وكثيراً ما أضعفت الشركات المفلسة الشركات الناجحة (كما هي الحال اليوم في صناعة النقل الجوي) عبر الاستمرار في التشغيل تحت الحراسة القضائية مع تخفيض التكاليف. واستجابة لتراجع العائدات المستمر، حاولت شركات السكك الحديدية إيجاد «تجمعات» أو احتكارات (كارتيلات) تحد من التنافس في الأسعار، لكن كثيراً ما انفرط عقدها جراء لاعبين انتهازيين تعاونوا مع العملاء الذين يشحنون بضائعهم. بالمقابل، احتكرت النقل على الخطوط الفرعية القصيرة غالباً شركة واحدة واستطاعت زيادة الأسعار على المزارعين والشاحنين البائسين متى أرادت. تعرضت خطوط النقل لإغراء تقديم تخفيضات كبيرة على الأسعار إلى كبار التجار الذين يشحنون بضائعهم مسافات بعيدة، جراء اقتصاديات الحجم الكبير؛ ما أغضب صغار المنتجين والشاحنين المحليين الذين فقدوا الميزة

التنافسية. فضلاً عن ذلك كله، كثيراً ما اندلعت نزاعات خطرة، وعنيفة أحياناً، بين مالكي السكك الحديدية وعمالهم[4]. في جميع هذه الحالات، لجأ مختلف اللاعبين الاقتصاديين إلى ممثليهم المنتخبين للدفاع عن مصالحهم سياسياً. واستخدموا مزيجاً من الإجراءات على مستوى الولاية والمستوى الاتحادي، مثل حظر تخفيض الأسعار أو احتكار خدمة النقل بالسكك الحديدية.

شابهت السكك الحديدية المنافع العامة الأخرى مثل خدمات الهاتف والكهرباء والإنترنت (الحزمة العريضة) في حاجتها إلى المواءمة بين مصالح متعارضة: بينما تريد شركات القطاع الخاص المستثمرة فيها مضاعفة العائد على رأس المال إلى الحد الأقصى، ما يملي عليها توفير خدمات مختارة لبعض الزبائن -كبار التجار والمنتجين الذين يستخدمونها لشحن بضائعهم في المدن الكبرى- توجد مصلحة سياسية مضادة في توفير الدعم لخدمة شاملة إلى صغار التجار والمنتجين والمجتمعات المحلية الريفية. ومع أن النزاعات الاقتصادية في أواخر القرن التاسع عشر صورت غالباً على أنها تدور بين صغار المزارعين ومصالح القلة (الأوليغارشية) المهيمنة على الخطوط، إلا أن مالكي هذه السكك الحديدية وجدوا أنفسهم في مواجهة أسواق متقلبة وغير مربحة في أحوال عديدة. جنى بعض الأفراد ثروات طائلة من هذا النظام، بينما أفلس غيرهم أو وجدوا مصيرهم الاقتصادي رهينة في أيدي الآخرين. لقد عبرت أسعار الأسهم الهابطة عن الربحية المتقلبة لهذا القطاع عموماً عند نهاية القرن التاسع عشر[5].

كانت السكك الحديدية في أواخر القرن التاسع عشر تشبه من جوانب عديدة نظام الرعاية الصحية الأميركي في أوائل القرن الحادي والعشرين. إذ شكل القطاعان جزءاً كبيراً وحاسم الأهمية من الاقتصاد الإجمالي. في ثمانينيات القرن التاسع عشر، مثلت السكك الحديدية أضخم قطاع في الاقتصاد على صعيد رأس المال المستثمر، تماماً كقطاع الرعاية الصحية عام 2010 الذي استهلك نحو 18 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في الولايات المتحدة. وارتقى كلاهما انطلاقاً من قطاع خاص مع مدخلات سياسية ازدادت قوة باطراد استجابة لانتهاكات وتجاوزات مدركة. حد

السياسيون في القرن التاسع عشر من قدرة السكك الحديدية على استرداد التكاليف عبر التسعير التفاضلي، مثلما يحاول السياسيون اليوم الحد من التمييز في الأسعار عبر شركات التأمين. حرضت السكك الحديدية والرعاية الصحية كلتاهما مصالح مختلفة إحداها ضد الأخرى: التجار والمزارعون الذين يريدون شحن منتجاتهم ضد السكك الحديدية؛ الأطباء ومصنعو الأدوية ضد شركات التأمين. كما ولد القطاعان حالات من العجز الاقتصادي جراء التناقضات والتضارب في تطبيق السياسات في شتى أرجاء البلاد. أخيراً، مثلت كل واحدة أنشطة اقتصادية تجاوزت مضامينها ومقتضياتها صلاحيات الولاية وطالبت بتنظيم اتحادي موحد، وهو أمر مستبعد نظراً لتقاليد الفيدرالية السائدة والثقافة السياسية المعادية للدولة في أميركا[6].

واستجابة للمصالح المتعارضة التي أدت إلى توسع الخطوط الحديدية، مورست ضغوط سياسية قوية لجعل النظام أكثر عدالة وموثوقية لموفري الخدمات الحديدية ومستخدميها على السواء. لكن عند تلك المرحلة من التاريخ الأميركي، لم توجد سابقة للتنظيم الاقتصادي على المستوى الوطني؛ إذ احتفظت فقرة التجارة في الدستور بالسلطات التنظيمية للحكومة الاتحادية في حالات التجارة الخارجية والتجارة بين الولايات فحسب. وفي الحقبة التي أعقبت الحرب الأهلية، أقرت ولايات عديدة قوانين غرينجر التي سعت إلى حظر التمييز في الأسعار، وأنشأ بعضها، مثل ماساتشوستس، لجاناً فاعلة نسبياً للعمل على استقرار السوق. تعزز حق الولاية في وضع الأسعار وتنظيم النشاط الاقتصادي بواسطة المحكمة العليا عام 1877 في قضية «مون ضد إلينوي»[7]. لكن تعذر تنظيم السكك الحديدية بشكل كاف على مستوى الولاية وحده. فهي أمثلة رئيسة على تجارة بين الولايات عبرت عديداً من الحدود والصلاحيات القضائية والقانونية، وتلك حقيقة أقرت في قضية «واباش ضد إلينوي»، حيث اعتبرت المحكمة العليا أن تنظيم السكك الحديدية من اختصاص الحكومة الاتحادية وحدها.

بدأ الإقرار تدريجياً على المستوى المفهومي/ النظري بفشل نظام السوق الحر الصرف في توفير خدمة كافية والتوفيق بين المصالح المتنافسة. في عام 1885،

أنشـأت مجموعة من الاقتصاديـين «الجمعية الاقتصادية الأميركيـة»، التي انفصلت عن «الجمعية الأميركية للعلوم الاجتماعية» وشرعت في صياغة حجة نظرية لصالح التنظيـم الوطنـي للسـكك الحديدية. أكـدت المجموعة، التي رأسـها هنـري كارتر آدامز (سـيصبح كبير الاقتصاديين في «لجنة التجارة بين الولايات»)، ضرورة تدخل الحكومـة لتسـوية المنازعات عـلى الأجور والمعدلات والأسـعار بسـبب إخفاقات السوق في النظام القائم. في هذه الحقبة من القرن التاسع عشر، كانت غالبية المفاهيم الاقتصاديـة التي تـدرس اليوم روتينياً في المقـررات التمهيديـة للاقتصاد الجزئي – المنافـع العامة، الآثـار الجانبية (السـلبية أو الإيجابية)، نظريات الاحـتكار واحتكار القلـة، والهامشـية- ما تـزال في المراحل المبكرة مـن التطور[8]. ومثلـما هي الحال في إصـلاح الخدمـة المدنيـة، أشـار الأكاديميـون الذين يدرسـون التنظيـم إلى التجربة العمليـة لبلدان، مثل بريطانيا، أشرفت بصورة وثيقة على تنظيم السـكك الحديدية، مع أنها ورثت نظام عدم تدخل الدولة في الاقتصاد إلى الولايات المتحدة[9].

يعـد إنشـاء «لجنـة التجـارة بـين الولايـات»، أول وكالـة تنظيمية على المسـتوى الاتحـادي، حالة كاشـفة لتأخر بنـاء الدولة الأميركيـة. واللافت في هـذه القصة أن الولايـات المتحدة احتاجت إلى أكثر من أربعين سـنة -من منتصف ثمانينيات القرن التاسع عشر إلى الحقبة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى مباشرة- لكي تنشئ جهازاً تنظيماً «حديثاً» يضاهي المؤسسـات المماثلة التي وجدت في أوربا منذ منتصف القرن التاسـع عشر. ومع أن المنطق الاقتصادي الكامن وراء تنظيم الخطوط الحديدية على المستوى الوطني يعد سليماً وصحيحاً، إلا أن الثقافة السياسية والمؤسسات الأميركية تواطأت معاً لتأخير إنشاء اللجنة ومنحها السلطات الكافية على مدى جيلين تقريباً.

في ثمانينيات القرن التاسـع عشر، حاول الكونغرس في مناسـبات عديدة وضع قواعـد وقوانـين ناظمة للسـكك الحديدية على المسـتوى الوطنـي، ولم يكن المنطلق نظرية مترابطة لاقتصاد النقل بل ائتلافات سياسـية لمختلف المصالح الإقليمية التي يمكـن أن تتجمـع معاً لدعم مشروع القانون. مارسـت المصالح الزراعية في الغرب ضغوطـاً قوية لحظر التكتـلات، وهو مطلب ربما يكون منطقيـاً في صناعات أخرى

تتميـز بانخفـاض الحواجـز المعيقة لدخولهـا اقتصـادات الحجم الكبـير، لكن يفقد معناه في السـكك الحديدية، التي تعد في ظروف عديدة احتكارات طبيعية. أما الحل الواضـح، الذي أهمل طوال عدة عقود، فهو السـماح بالتجمعات والتكتلات، لكن ضمـن معدلات وأسـعار منظمة بطريقة صارمـة لموازنة مصالـح الطرفين المعنيين: المشـغلين والمسـتخدمين في آن. على نحو مشـابه، أدى حظر التمييز في سعر الشحن مسـافات طويلة أو قصيرة إلى تسـعير لا يعبر عن تكاليف التشغيل الفعلية. إذ اتسم التمييـز في أحيـان كثيرة بالكفـاءة وأتاح للسـكك الحديدية الاسـتفادة مـن الطاقة الفائضة في المناطق الريفية عبر مزيد من الخطوط الالتفافية.

كانـت البنود التي تحظر التجمعات الاحتكارية والتمييز في الأسـعار سياسـات تثير نجاعتها الشـكوك وتخدم أغراضاً متعارضة. تجسد هذا التوتر في قانون التجارة بـين الولايات لعـام 1887، حيث أجاز الكونغرس أخيراً إنشـاء «لجنة التجارة بين الولايـات» بوصفهـا هيئة تنظيميـة دائمة. لكن بـدلاً من إيجاد وكالـة تنفيذية تملك مـا يكفي من السـلطة، أنشـئت اللجنـة بوصفها هيئة مسـتقلة يحكمهـا مجلس إدارة متـوازن من المعينين حزبياً يخدم فـترات متعاقبة. لم تمنح الوكالة الجديدة، التي كانت نموذجـاً نمطياً ملائماً لمجتمع خاضع لسـيطرة «المحاكم والأحـزاب»، ما يكفي من السـلطات التنفيذية لوضع الأسـعار أو رسـم السياسـات العريضة؛ ولم تتمكن من الفصل في الشـكاوى إلا على أسـاس كل حالة بمفردها وتركت تنفيذ القرارات إلى المحاكم. وبدلاً من محاولة التوفيق بين المصالح المتعارضة التي تدفع باتجاه التشريع، زود الكونغـرس اللجنـة بسـلطات غامضة، سـوف تعين حدودها فـروع حكومية أخرى[15].

كانت الولايات المتحدة تواجه، لأول مرة خارج عالم السياسـة الخارجية، قضية تتعلـق بالاسـتقلال الـذاتي للدولـة: إلى أي حد يمكـن لوكالة تنفيذية أن تسـتخدم سـلطاتها، المسـتمدة من تشريع غامض وغير مدروس بعناية، لوضع سياسة بطريقة عقلانيـة وفقـاً لاعتبار الحكومـة؟ رأينا في الفصـل الرابع كيف انتقلت بروسـيا إلى الطرف الأقصى من مقياس الاستقلال الذاتي، لتنشئ بيروقراطية عالية الجودة يمكن

أن تتخذ قرارات من دون أي خضوع فعلي للمحاسبة أمام السياسيين الديمقراطيين. بينما نزعت المحكمة العليا في أواخر القرن التاسع عشر إلى دفع الولايات المتحدة في الاتجاه المعاكس تماماً لبروسيا، وجهة تفويض الحد الأدنى من السلطة، لا من أجل مصلحة المحاسبة الديمقراطية بل حماية حقوق الملكية الخاصة. ازدادت النزعة المحافظة لدى المحكمة بثبات في الحقبة التي أعقبت قرارات «مون» و«واباش»، وتبنت الرأي القائل إن الشركات هي «شخصيات» قانونية تستحق أن تشمل الحماية حقوقها بالتساوي وفقاً للتعديل الرابع عشر. طبق التعديل، الذي نص على حق جميع المواطنين الأميركيين في «الإجراءات القانونية المناسبة»، عقب الحرب الأهلية مباشرة لحماية حقوق العبيد من الأفارقة الأميركيين المحررين حديثاً. لكن المحكمة العليا استخدمته لاحقاً لحماية حقوق الملكية الخاصة. وبين عامي 1887 و1910، أصدرت 558 قراراً يستند إلى التعديل الرابع عشر، أشهرها الحكم في قضية «لوكنر ضد نيويورك» (1905)، الذي اعتبر تحديد قانون ولاية نيويورك لساعات العمل انتهاكاً «لحرية العقد»، حيث أكدت المحكمة أنها تتمتع ضمناً بحماية التعديل الرابع عشر[11].

عارضت المحكمة العليا بالطبع السلطات التنظيمية للحكومة الاتحادية فيما يتعلق بالتجارة بين الولايات: ومثلما كتب ستيفن سكورونيك، «رفضت المحكمة العليا، المكرسة الآن بشكل صارم لإنقاذ اقتصاد القطاع الخاص من تهور الديمقراطية الأميركية.. رفضت فعلياً جميع جوانب البناء العريض للقانون [=قانون التجارة بين الولايات] من قبل اللجنة وحولتها إلى مجرد وكالة لجمع الإحصائيات»[12]. وهكذا، تبادلت الأحزاب والمحاكم تعزيز المواقع عن طريق الحد من استقلالية السلطة التنفيذية: الأولى عبر البنية الهيكلية الثقيلة للجنة، حيث احتفظ المعينون حزبياً بالسيطرة على إدارتها، والثانية عبر تقييد سلطاتها التنظيمية.

تطلب منح «لجنة التجارة بين الولايات» السلطات التنفيذية التي كان يجب أن تتمتع بها منذ البداية سلسلة من القوانين التشريعية في العقد الأول من القرن العشرين. أجاز «قانون إلكينز» (1903) للجنة وضع الحد الأدنى للأسعار؛ بينما

منحها «قانون هيبورن» (1906) سلطات تطبيق تلك المعدلات؛ ونقل «قانون مان-إلكينز» (1910) عبء تقديم البينة إلى السكك الحديدية لتبرير زيادات الأسعار[13]. عند هذه المرحلة فحسب اتخذ الجهاز التنظيمي شكلاً أكثر حداثة، حيث تعاملت الحكومة مع السكك الحديدية بوصفها مؤسسة ذات نفع عام تحدد أسعار خدماتها إدارياً لا بواسطة قوى السوق وحدها.

أكد المؤرخ غابرييل كولكو أن مصالح السكك الحديدية ورؤوس الأموال الكبيرة عموماً حفزت إصلاحات الحقبة التقدمية هذه، حيث استخدمت نفوذها في الكونغرس للحد من المنافسة عبر «لجنة التجارة بين الولايات»[14]. في الحقيقة، أصاب كولكو جزئياً فيما قال. فقد استقرت أرباح السكك الحديدية ثم بدأت ترتفع في العقد اللاحق على صدور قانون التجارة بين الولايات، لكن التوازن السياسي انتقل منذ ذلك الحين نحو المصالح الشعبوية لصغار المزارعين والشاحنين الذين فضلوا حظر التمييز في الأسعار. لم تتضح العواقب والتبعات السلبية لهذا الانتقال بالنسبة للسكك الحديدية إلا مع الحرب العالمية الأولى، حين زادت احتياجات التعبئة الحربية الطلب على خدمات السكك الحديدية زيادة كبيرة. عانى نظام الخطوط الحديدية الأميركي عجزاً حاداً في الطاقة، ما عبر عن قصور الاستثمار الذي حدث جراء عدم قدرة السكك الحديدية على تعويض النفقات باطراد بسبب القيود التنظيمية على الأسعار. وبعد اعتراض الغواصات الألمانية سفن الشحن الأميركية المتجهة إلى أوروبا، تكدست البضائع في الموانئ الأميركية وثبت إخفاق «لجنة التجارة بين الولايات» في حل مشكلة الازدحام. ونتيجة لذلك أمم الرئيس ولسون نظام السكك الحديدية برمته في ديسمبر/ كانون الأول 1917، وعدل الأسعار والأجور، وأخضع الشبكة لإدارة الحكومة مباشرة إلى أن عادت إلى القطاع الخاص وفقاً لـ«قانون إش-كومينز» لعام 1920[15].

يحتفي ستيفن سكورونيك بقانون النقل لعام 1920 بوصفه معلماً مهماً حيث «تجاوزت السلطة الإدارية الوطنية حدود المحاكم والأحزاب، وانطلقت في سيرورة تغيير المشهد التنظيمي والإجرائي والفكري للحكومة الأميركية»[16]. من المؤكد

أنه أصاب في أن أول جهاز تنظيمي في البلاد جسد سابقة لنمو سلطات الحكومة الاتحادية في القرن العشرين. لكن التركة الاقتصادية لـ«لجنة التجارة بين الولايات» تعد مزيجاً أكثر تعقيداً. إذ إن بنيتها التكوينية المعتمدة على الموازنة بين المعينين حزبياً منعتها من تطوير استقلالية بيروقراطية كافية، وبقيت رهينة للمصالح السياسية الضمنية. تحولت اللجنة، على مدى العقود اللاحقة، من هيئة لا تملك سلطة فعالة إلى أخرى تفرض عبئاً تنظيمياً مفرطاً. ما أعاق الابتكار والاستثمار الجديد في منظومة السكك الحديدية الوطنية. على سبيل المثال، لم تسمح «لجنة التجارة بين الولايات» لشركة «سذرن ريلوايز» بتحقيق مكاسب الكفاءة والفعالية جراء إدخال عربات الألمنيوم (المعروفة باسم Big John) في الخدمة في ستينيات القرن العشرين، ما جعلها غير قادرة على منافسة الصنادل[17]. واجهت السكك الحديدية منافسة متزايدة من الشاحنات والسفن، التي كانت تتلقى في الواقع دعماً من برامج حكومية أخرى، مثل بناء نظام الطرق السريعة الواصلة بين الولايات. وبحلول سبعينيات القرن العشرين، حوصرت السكك الحديدية الأميركية في خضم أزمة خانقة أوقعت معظمها في مصاعب مالية كبرى، وكانت شركة «بن سنترال» الأخيرة من بين سبع وثلاثين شركة ناقلة في الشرق تواجه الإفلاس[18]. واستجابة لذلك كله، انتقل المناخ الفكري بشكل ملحوظ في أواخر السبعينيات نحو إجماع على الحاجة إلى إلغاء التنظيم الحكومي لنظام النقل الأميركي برمته. وبدأت إدارة كارتر سلسلة من الإصلاحات المصممة لرفع بعض الأعباء التنظيمية التي تراكمت على مدى العقود الماضية، وتخفيف قيود القواعد المتعلقة بخدمة النقل العام، وإتاحة مزيد من المرونة في التسعير للسكك الحديدية.

ليس الغرض من هذه المناقشة حول «لجنة التجارة بين الولايات» اتخاذ موقف تجاه تحديد مستوى التدخل التنظيمي الملائم أو إلغاء التنظيم. فالنقطة المهمة هي الخطورة الكامنة في سلطة الدولة على الاقتصاد، لأنها معرضة لخطر أن تستولي عليها جماعة من جماعات الضغط والمصالح على حساب عامة الشعب. فضلاً عن ذلك، تميل البيروقراطيات كلها إلى التقيد بالقواعد والأنظمة بمرور الوقت، ولاسيما حين

تستحثها المطالب السياسية للمشرعين. ومن الصعب جداً إنشاء وكالة حكومية خاضعة للإرادة الديمقراطية تكون في الوقت نفسه مستقلة ذاتياً إلى حد كاف ومتحررة من إسار جماعات الضغط والمصالح القوية.

سيقول كثيرون إن المشكلة تكمن في الحكومة ذاتها، والحل هو تقليص سلطة الدولة التنظيمية أو إلغائها كلية. لكن نظام النقل الوطني لا يمكن تركه في عهدة قوى السوق وحدها؛ فالسوق الحر هو الذي خلق أصلاً الحالة الفوضوية التي سادت أواخر القرن التاسع عشر. وكثيراً ما وجه اللوم إلى البيروقراطيين على حالة التبلد والتصلب المهيمنة، لكن يغيب عن هذا المنظور فهم حقيقة أن التفويض التشريعي الأصلي هو في الغالب مصدر الاختلال الوظيفي في المسلك البيروقراطي. لقد حوصرت «لجنة التجارة بين الولايات» بين مطالبة المستهلكين بتخفيض الأسعار ومسعى الناقلين لعقد اتفاقيات تشبه التكتلات الاحتكارية لدعم العائد على رأس المال. كانت السياسات المتغيرة للجنة، التي انحازت إلى المستهلكين حيناً، وإلى الناقلين أحياناً، استجابة للتيارات السياسية المتقلبة في الكونغرس والبيت الأبيض. على سبيل المثال، لا يعد أحد «أمتراك» (Amtrak)، خدمة نقل الركاب بالقطارات التي تشغلها الحكومة (أنشئت عام 1971 كجزء من عملية إعادة التنظيم الهيكلية للسكك الحديدية)، نموذجاً للخدمة المبتكرة عالية الجودة. لكن السبب لا ينحصر في مجرد حقيقة أنها خاضعة للإدارة الحكومية؛ فالسكك الحديدية التي تشغلها الحكومات في أوربا وآسيا كثيراً ما كانت رائدة في الكفاءة الخدمية. تكمن المشكلة في أن الشركة تشتغل وفقاً لتفويض سياسي متناقض: فمن المفترض أن تسترد التكاليف وتستثمر في طاقة استيعابية جديدة، وفي الوقت ذاته توفر خدمة لمجموعة من البلدات الصغيرة والمناطق الريفية الممثلة بمشرعين يقررون ميزانيتها. ولو تحررت شركة "أمتراك" من قيود هذا التفويض وسمح لها بالتركيز على ممر واشنطن-نيويورك-بوسطن بحركته الكثيفة، قد تصبح مؤسسة رابحة توفر خدمة أفضل.

لو أنشئت "لجنة التجارة بين الولايات" لتكون وكالة تنفيذية مستقلة ذاتياً وعالية الجودة لا مجرد لجنة، لتمكنت ربما من لعب دور أشد فاعلية على مدى القرن الماضي. إذ تتمتع البيروقراطية الأكثر استقلالية بقدر أكبر من المرونة لوضع الأسعار والتحكيم والفصل بين مختلف جماعات الضغط والمصالح النافذة، كما فعلت الحكومة حين أممت السكك الحديدية بالكامل في المدة القصيرة بين عامي 1917 و1920. وربما استطاعت توقع حقيقة أن السكك الحديدية لم تعد تشكل احتكاراً وطنياً نظراً لانتشار النقل البري والجوي، وسمحت للأسعار بالتعبير عن التكاليف الفعلية بصورة أكثر واقعية. إن تصميم الدولة الأميركية، بنظامها المعقد القائم على الضوابط والتوازنات، يجعل هذا النوع من النتائج صعب التحقق: يظهر تاريخ "لجنة التجارة بين الولايات" الهيمنة المستمرة للمحاكم والكونغرس على عملية صنع القرار التنفيذي. ولا ريب في أن هذا الحد المقيد لجودة الحكومة على وجه الخصوص متجذر بالضبط في قوة حكم القانون والمحاسبة الديمقراطية في النظام السياسي الأميركي.

هل يعني ذلك كله أن الولايات المتحدة عاجزة عن إنتاج بيروقراطية مستقلة ذاتياً وعالية الجودة؟ نعم ولا. وحتى مع انحياز النظام الأميركي ضد هذا النوع من الحكومة القوية، ظهرت حالات فردية من الاستقلالية البيروقراطية في المسار التاريخي للولايات المتحدة. مثل وزارة الزراعة عند بداية القرن العشرين، ودور غيفورد بنتشوت تحديداً، وإدارة الغابات الأميركية.

غيفورد بنتشوت والغابات الأميركية

أسس الرئيس لنكولن وزارة الزراعة الأميركية عام 1862 كجزء من استراتيجية تطويرية لتحديث إنتاجية المزارع الأميركية، بالتوافق مع «قانون موريل» الذي صدر في السنة نفسها وأوجد منظومة من الجامعات والكليات في ولايات منحت أراض اتحادية (جامعة ولاية بنسلفانيا، جامعة ولاية ميشيغان، جامعة كورنيل، جامعة ولاية كنساس، جامعة ولاية أيوا..) لتدريب جيل جديد من المهندسين الزراعيين.

كان القصد أصلاً حشد الوزارة بالعلماء المختصين، لكن بحلول ثمانينيات القرن تبنت هدفاً مختلفاً: التوزيع المجاني للبذار. سوف يهيمن برنامج الكونغرس للبذار المجانية، المدعوم من ممثلي الولايات الزراعية، على ميزانية الوزارة حتى نهاية القرن. بكلمات أخرى، أصبحت الوزارة شكلاً من أشكال نظام المحسوبية الذي ميز الحكومة الاتحادية ككل في ذلك الوقت، حيث وزعت البذار، بدلاً من الوظائف، على العملاء السياسيين.

وجدت الوزارة في ظل هذه الظروف أن من الصعب جداً الاحتفاظ بالموظفين المختصين المدربين علمياً. لكن بدأ ذلك كله يتغير بعد صدور «قانون بندلتون» عام 1883 وتأسيس نظام الجدارة والأهلية. كانت وزارة الزراعة واحدة من أوائل المؤسسات الاتحادية التي وفرت الحماية لكادر العاملين فيها من المحسوبية السياسية، وبدأت توظيف أعداد كبيرة من الخريجين الجدد من الجامعات والكليات الجديدة في الولايات التي استفادت من «قانون بندلتون» ووفرت تدريباً حديثاً على الزراعة العلمية. ومثلما يشرح عالم السياسة دانييل كاربنتر، تمتع كثير من رؤساء الأقسام والإدارات في الوزارة بالاستقرار الوظيفي وشغلوا مناصبهم مدة طويلة فتمكنوا من رعاية جيل كامل من الموظفين الجدد الذين لا ترتبط جذورهم بنظام المحسوبية أو أنظمة توزيع البذار[19].

شكل هذا التغيير في سياسة شؤون الموظفين في وزارة الزراعة الأميركية ما يسمى بالتعبير المعاصر «بناء القدرة». إذ لم تعتمد جودة البيروقراطية على مجرد الإنجازات التعليمية الرفيعة للموظفين الجدد، بل على حقيقة أن هؤلاء الأفراد أقاموا شبكة من الثقة المتبادلة وامتلكوا ما دعي بـ «رأس المال الاجتماعي». وعلى غرار نظرائهم الألمان أو اليابانيين، تمتع المسؤولون الجدد بخلفيات متشابهة (في الحقيقة، كثيراً ما درسوا معاً في الكليات نفسها)، وجسدوا إيماناً مشتركاً بالعلم الحديث والحاجة إلى تطبيق المناهج العقلانية من أجل تطوير المجتمعات المحلية الريفية في شتى أرجاء الولايات المتحدة. وأصبحت هذه الذهنية بمرور الوقت أساساً للروح التنظيمية المهيمنة على وزارة الزراعة ولاسيما قسمها المفتاحي، إدارة الغابات الأميركية.

اليوم، تشرف إدارة الغابات على أكثر من 150 غابة وطنية و200 مليون فدان من الأراضي. قبل إنشاء مكتب الحراج في وزارة الزراعة عام 1876، اعتبرت الغابات غالباً عقبة تعيق سيل المستوطنين المتدفقين غرباً؛ حيث قطعت أشجارها وأهملت أراضيها على امتداد مساحات شاسعة من البلاد. في العقد الأول من القرن العشرين، جردت أجزاء البلاد القديمة، مثل نيوإنغلند، من الأشجار غالباً؛ وظهرت مخاوف من اختفاء معظم الغابات في مدة جيل واحد. ويعد استصلاح هذه الأراضي وإعادتها إلى الاستخدام الإنتاجي من أعظم إنجازات تدخل الحكومة. فقد بقيت إدارة الغابات ردحاً من الزمن تعتبر واحدة من أنجح البيروقراطيات الأميركية، وحازت جودة أدائها وروح التضامن الجماعي فيها سمعة أسطورية. يصبح هذا الإنجاز أشد تأثيراً وبروزاً حين نأخذ بالاعتبار حقيقة أن حراس الغابات والعاملين فيها يعيشون في مواقع متباعدة وموزعة على مساحات شاسعة، ولا ريب في أن عزلتهم تمنع ذلك النوع من الروابط الذي يظهر عادة في الأوضاع التنظيمية الحضرية[20].

نتج تراث بناء الدولة هذا عن فرد واحد، غيفورد بنتشوت، الذي رأس قسم الحراج في الوزارة عام 1898. أتى بنتشوت من الطبقة الأرستقراطية الأميركية (إن وجدت، أو توجد، مثل هذه الطبقة)، فقد ولد في المنزل الصيفي لجد عائلة ثرية من بنسلفانيا، أرسلته ليدرس في أكاديمية فيليبس إكستر، ثم جامعة ييل[21]. انضم في الجامعة إلى جمعية سرية اسمها «الجمجمة والعظام» (سوف تقبل في عضويتها في قادم الأيام الرئيس الحادي والأربعين، جورج بوش الأب). وعلى غرار جون كوينسي آدمز، وتيودور روزفلت، ووليام وهنري جيمز، وغيرهم من أفراد النخبة الأميركية في القرن التاسع عشر، تجول بنتشوت في شتى أنحاء أوربا عندما كان شاباً، حيث اضطلع، من بين أشياء أخرى، على النظريات المتعلقة بعلم الحراجة (الغابات). وعلى الرغم من جميع الامتيازات التي رتع فيها، استحثه باعث لا يصدق لإنجاز شيء مهم في حياته. وحين سافر مع مؤسس نادي «سيرا كلوب» جون موير في منطقة كريتر ليك في أوريغون عام 1896، كتب موير في مجلته: «مطر

مـدرار هطل طـوال الليل. نام الكل في الخيمة باسـتثناء بنتشـوت»[22]. لعب الدين دوراً مهماً في تكوين شخصيته؛ فحين كان في إنكلترا، تأثر هو ووالدته بحركة إحيائية بزعامة القس جيمز إيتكن، اعتبرت «الإنجيل الاجتماعي» أساس المسؤولية. جسد بنتشوت من جوانب عديدة أخلاقيات العمل البروتستانتية التي تحدث عنها ماكس فيـبر، فقـد قال معلقـاً: «أتى مالي الخـاص دون جهد من زيادة أسـعار الأرض التي امتلكها في نيويورك جدي، الذي ورث المال لي لا للأرض. وبعد أن قبضت أجري مقدماً بتلك الطريقة، أحاول الآن أن أعمل مقابله»[23].

طور بنتشـوت في مرحلة مبكـرة اهتماماً بالحراجة والطبيعـة، ربما لأن عائلته من كبـار مـلاك الأراضي. لكن في ذلك الوقـت لم تكن جامعة ييل تعـرض مقررات في إدارة الغابـات. بعد التخرج، نصح بالذهـاب إلى أوربا، حيث التقى بعالم ألماني بارز في علـم الحراجة، هو السـير ديتريتش برانديس، الذي امتلك خبرة واسـعة في إدارة الغابـات حين عمل مع الحكومـة البريطانية في الهند وبورمـا. رأى برانديس أن على بنتشـوت قضاء عدة سـنوات في دراسـة إدارة الغابات وفقاً للمنهـج العلمي، لكن الشـاب الأميركي كان متشـوقاً للعودة بأسرع وقت إلى الوطن متأبطاً «إنجيل» علم الحراجة. وما إن عاد عام 1890 حتى بدأ كتابة المقالات عن إدارة الغابات، وسرعان ما أصبح خبيراً في الموضوع ونال الاعتراف بمؤهلاته. عمل بنتشوت مستشاراً لدى فيلبـس دودج، ثم جورج فاندربيلت، حفيد كورنيليوس قطب السـكك الحديدية، لإدارة غابات العائلة في كارولينا الشمالية.

لم يكن بنتشـوت من وضع القاعدة المؤسسة لإدارة الغابات الوطنية، بل برنهارد فيرنـو الخبير البروسي الـذي تدرب في أكاديمية الغابات في موندن، ووزارة الغابات البروسـية الرائدة في تطوير تقانات التخطيط المركزي لإدارة الغابات. نشـط فيرنو، بعـد الانتقال إلى أميركا، في عدد من الجمعيـات العلمية، وعمل أميناً عاماً للجمعية الأميركية لتقدم العلوم، ومؤتمر الغابات الأميركية. وعندما عين رئيساً لقسم الحراج في وزارة الزراعـة عـام 1886، كان يديـره اثنـان مـن المعينين بواسـطة المحسـوبية السياسـية؛ واستخدم شـبكاته للبدء بتوظيف المهندسـين الزراعيين المتدربين مهنياً.

كما عمل على رعاية مجموعة ضغط خارجية داعمة مؤلفة من جمعيات الغابات المحلية، والجامعات، وخبراء الأحراج، وأطراف أخرى مهتمة بإدارة الغابات، وحشدها عبر حملة جسورة في الصحف والمنشورات العلمية. أخفق فيرنو في تجنيد بنتشوت للعمل في الحكومة عقب تخرجه من ييل مباشرة؛ إذ لم يرأس قسم الحراج في الوزارة حتى عام 1898. وعوض ما افتقده في المعرفة الأكاديمية عن الغابات بصلاته السياسية وذكائه الإعلامي[24].

على مدى السنوات الثلاث اللاحقة، حول بنتشوت قسم الحراج إلى مكتب الحراج مع زيادة في الميزانية وعدد العاملين. كان عديد من أقرب رفاقه في الحكومة من زملاء الدارسة في ييل -بل أعضاء مثله في جمعية «الجمجمة والعظام». ابتكر نظاماً مركزياً للتدريب والتأهيل الاجتماعي للمختصين بالحراج شيده على مبادئ الخبرة واللاحزبية والإدارة المهنية للغابات لصالح المستخدمين والاستخدام المتعدد. أما الغرض من المكتب فلم يكن الحفاظ على الغابات بالمعنى الصارم للكلمة؛ فقد اختلف بنتشوت عن أوائل الناشطين في مجال حماية البيئة -مثل جون موير- من حيث الاعتقاد بأن الغابات وجدت لكي تستغل. لكن الفائدة الاقتصادية يجب أن تستخلص على أساس مستدام. ومن ثم، أطلق مجموعة كبيرة من البرامج الجديدة المصممة لمساعدة أصحاب الأراضي الغابية على إدارة أملاكهم بطريقة أفضل.

أتى أعظم نصر حققه بنتشوت عام 1905، حين أدار عملية نقل الإشراف على الغابات المملوكة اتحادياً من وزارة الداخلية إلى وزارة الزراعة، ليضعها ضمن صلاحيات مكتبه. كانت الروح المهيمنة على مكتب الأراضي العامة (GLO) التابع لوزارة الداخلية مختلفة اختلافاً كلياً عن الروح التضامنية السائدة في إدارة الغابات. حشد المكتب بالمحامين والمحاسبين، الذين لا يملكون خبرة في إدارة الغابات. واعتبروا أن مهمتهم تنحصر أساساً في خدمة مصالح المطورين الأفراد الذين أرادوا الوصول إلى الأراضي العامة أو امتلاكها. لكن المكتب حاز شهرة سياسية كاسحة بين السياسيين ورجال الأعمال في الغرب، الذين سخروا من العاملين في إدارة الغابات بوصفهم حفنة من "المتأنقين القادمين من مدن الساحل الشرقي

بعيونهم المحملقة وسيقانهم المقوسة، إضافة إلى أساتذة الجامعات وعلماء الحشرات بعيونهم الحزينة وعقولهم الشاردة"، والبيروقراطيين "الذين منعهم الكسل والتبلد من التجول في البلاد وتفحص الجغرافيا، ليكتفوا بالجلوس وراء مكاتبهم وإصدار القوانين، وإلحاق أكبر قدر من الظلم بالناس". شكل المكتب مصدراً مهماً لمحسوبية الجمهوريين. ومن أقوى المؤيدين لسيطرة وزارة الداخلية على الغابات رئيس مجلس النواب جو كانون (جمهوري من إلينوي، أطلق اسمه على المبنى الحالي لمجلس النواب الأميركي)، الذي أوجزت ميوله المناهضة للحفاظ على الغابات عبارة "لن ننفق سنتاً واحداً على المنظر الطبيعي الجميل". هاجم كانون بنتشوت باعتباره "ولد وفي فمه ملعقة من ذهب"، وانتقد العلماء العاملين في الحكومة لأنهم "يكدحون لتضييق الخناق على قوت عامة الشعب". على هذه الخلفية بدأ بنتشوت تجميع ائتلاف من الأنصار المؤيدين لقانون ينقل السلطة على الغابات من الداخلية إلى الزراعة[25].

اندلعت معركة الإشراف على الأراضي العامة في سياق التغيرات الكبرى التي حدثت في مكان آخر من المشهد السياسي. فخلافاً لما جرى في العقود اللاحقة على الحرب الأهلية حين تبادل الحزبان السيطرة على الكونغرس، هيمن الجمهوريون على المجلسين والرئاسة بعد انتخابات إعادة الاصطفاف عام 1896. ما أدى إلى تعيين جيمز س. ولسون وزيراً للزراعة، وهو منصب سيبقى يشغله مدة قياسية بلغت ست عشرة سنة في عهود ثلاثة رؤساء. مثل ولسون عاملاً حاسم الأهمية في تحويل الوزارة من وكالة لتوزيع البذار إلى مؤسسة تقدمية النظرة علمية المرتكز، لا فيما يتعلق بإدارة الغابات فحسب بل في مجالات مثل خدمات الإرشاد الزراعي، وتنظيم الأغذية والأدوية النقية..الخ[26]. أصبح تيودور روزفلت رئيساً عام 1901 بعد اغتيال مكنلي، وكان بالطبع مغرماً بقضاء وقته في الهواء الطلق، واهتدى إلى قضية الحفاظ على البيئة على أيدي سي. هارت مريام رئيس مكتب المسح البيولوجي في وزارة الزراعة وجون موير. شارك روزفلت، صديق بنتشوت منذ كان حاكماً لنيويورك، رئيس إدارة الغابات أجندته وغدا راعياً قوياً لمبادراته[27].

لا تعني مجرد حقيقة تمتع بنتشوت بدعم الرئيس وهيمنة حزبه على الكونغرس، في نظام أميركا القائم على فصل السلطات، أن نقل مكتب الأراضي قرار نهائي لا رجعة عنه بأي طريقة. كان جو كانون واحداً من أقوى رؤساء مجلس النواب في التاريخ الأميركي، وممثلاً للحرس القديم في الحزب الجمهوري، وحليفاً لتجمع نافذ من أعضاء الكونغرس عن الولايات الغربية عارض بشدة عملية النقل. ضم هؤلاء فرانك مونديل، النائب عن ولاية ويومنغ وعضو لجنة الأراضي العامة، الذي قاد المعارضة لقانون النقل. ونتيجة إلحاح كانون وحثه، صوت المجلس عام 1902 ضد الإجراء بأغلبية 100 صوت مقابل 73.

عند هذه النقطة، كان أي بيروقراطي عادي في مكتب عادي سيقبل بقدره المحتوم ويتراجع. لكن بنتشوت ليس مجرد بيروقراطي؛ فهو لاعب سياسي حاذق أيضاً قضى سنوات يرعى مصالح سلسلة واسعة من جماعات الضغط والمصالح، ومحرري الصحف، والجمعيات العلمية، مثل «جمعية أودوبون»، و«نادي سييرا»، و«الاتحاد العام لنوادي المرأة»، وجمعيات مربي الأبقار في الغرب، و«المجلس الوطني للتجارة»، و«جمعية الثروة الحيوانية الوطنية»، وغيرها كثير. ومن أجل بناء الدعم، طمأن شركة «هومستيك ماينن‍غ»، المؤيدة لمعارض النقل، السيناتور ألفرد كيتريدج، بأن الأخشاب على الأراضي الاتحادية لن تنقل إلى خارج الولاية. ونجح في تحريض موجة عارمة من الصخب في الصحف، وبين الأكاديميين، والمرجعيات العلمية المحترمة تأييداً للنقل. أما أكثر خطواته جسارة فكانت الالتفاف على كانون عبر تنمية صداقة شخصية مع النائب مونديل، حيث سافر معه إلى منطقة يلوستون ونجح في استمالته لتأييد وزارة الزراعة باستمرار. تبين لرئيس المجلس (كانون) أن بيروقراطياً متوسط المستوى تفوق عليه بالدهاء وسعة الحيلة، وأجاز مجلسا الكونغرس نقل إدارة الأراضي إلى مكتب بنتشوت عام 1905 [28].

وكما أكد دانييل كاربنتر، يمثل انتصار بنتشوت على كانون حالة مشهودة ولافتة للاستقلالية البيروقراطية في بلد لا يشتهر، مثل ألمانيا وفرنسا، ببيروقراطييه الأقوياء[29]. لم يحقق بنتشوت هذه الدرجة من الاستقلالية بسبب سلطة تشريعية

منحت له. فمن النادر في الممارسة الأميركية أن يفوض فرع تنفيذي بسلطة واسعة خارج نطاق الأمن القومي والسياسة الخارجية، ولم يحدث ذلك في هذا المثال. ما فعله بنتشوت هو الاشتغال، سياسياً لا بيروقراطياً، لبناء شبكة غير رسمية من الحلفاء داخل الحكومة وخارجها. هكذا تمارس السلطة في أميركا الديمقراطية. اتهمه معارضوه طبعاً بالتسلط البيروقراطي واشتكوا بمرارة منه مؤكدين أن «مسؤولاً تنفيذياً واحداً في الحكومة [لا يحق له] تشريع كيفية الحفاظ على الأراضي». انتقد عضو آخر في الكونغرس «الآلة الدعائية» لبنتشوت التي أرسلت أكثر من تسعة ملايين منشور دوري في السنة بأموال دافعي الضرائب، واتهم إدارة الغابات بأنها «مؤسسة جديدة، أنشئت من دون الكونغرس»[30].

أتى سقوط بنتشوت بعد ثلاث سنوات فيما عرف بقضية بالنغر، نتجت عن مناورة أخرى استخدم فيها نفوذه لينال بغيته. في هذه المرحلة خلف تيودور روزفلت في سدة الرئاسة وليام هوارد تافت، الذي وضع أفراد الحلقة الداخلية للرئيس السابق التزامه قضايا الحفاظ على البيئة موضع المساءلة. قال بنتشوت عن تافت، إنه «ضعيف لا شرير، واحد من أولئك الرجال الطيبين الذين يعيشون حياة سهلة إلى أن تعترضهم مواجهة تتطلب صلابة حقيقية في معدنهم الأخلاقي»[31]. عين وزير الداخلية الجديد جيمز غارفيلد (ابن الرئيس الذي اغتيل) محافظ سياتل السابق ريتشارد بالينغر في رئاسة القسم الذي بقي في وزارة الداخلية من «مكتب الأراضي العامة»، حيث أشرف بسلطته على إتاحة الأراضي في ألاسكا للتطوير الخاص. بدأ موظف شاب في «مكتب الأراضي العامة» اسمه لويس غلافيس يلاحظ تعاملات تثير الشبهة بين بالينغر ومجموعة متنوعة من المستثمرين في أراضي سياتل، شملت دفعات مالية إلى بالينغر بعد أن شغل منصبه. وحين حاول غلافيس إبلاغ الرئيس تافت بما اكتشفه بمساعدة اثنين من موظفي إدارة الغابات، أصدر الرئيس قراراً بمنع النشر وسمح لبالنغر بطرد المبلّغ عن المخالفات. ناشد تافت بنتشوت التخلي عن القضية، لكن هذا تحدى الرئيس بالدفاع عن تصرفات موظفيه في رسالة بعث بها إلى جوناثان دوليفر، رئيس لجنة الزراعة، وسوف تقرأ في قاعة

مجلس الشيوخ. وبسبب ذلك طرد تافت بنتشوت وأنهى عمله رئيساً لإدارة الغابات في الولايات المتحدة[32].

ربما يعد قرار بنتشوت بالالتفاف على الرئيس تافت عملاً من أعمال الغطرسة البيروقراطية من مسؤول اعتاد قراءة ملاحظاته وتعليقاته الدعائية علانية. لكن في نهاية المطاف، كان لموقفه الأخير بوصفه رئيساً لإدارة الغابات تأثير إيجابي لمصلحة علم الحراجة المستدام. شعر تافت بإحراج شديد من الحادثة، واتخذ الحرس القديم في الحزب موقف الدفاع. أما رئيس مجلس النواب كانون فسوف يفقد نفوذه في التعيينات نتيجة ثورة قادها الجناح التقدمي في الحزب بعد سنتين. وواصل جناح روزفلت الضغط للحفاظ على ميراثه فيما يتعلق بقضايا الحفاظ على البيئة الطبيعية. وسوف تحظى الصلاحية الممنوحة لإدارة الغابات لشراء مساحات إضافية من الأراضي بموافقة الكونغرس عام 1911 عبر «قانون ويكس»، الذي شكل الركيزة الداعمة الأساسية لسلطات المكتب[33]. في الحقيقة، أنشأ بنتشوت، على الرغم من مناوراته السياسية كلها، مؤسسة/ منظمة يمكن أن تبقى بعد رحيل زعيمها الأول المتميز بشخصيته (الكاريزماتية) الآسرة.

فضلاً عن ذلك كله، واصل بنتشوت مهنته دون توقف. وسوف يقدم العون لروزفلت عام 1912 في محاولة الحزب التقدمي للفوز بولاية رئاسية أخرى. وصحيح أنه فشل في الترشح لمجلس الشيوخ، لكنه انتخب في نهاية المطاف حاكماً لبنسلفانيا مرتين.

الأسر والاستيلاء والاستقلال الذاتي

ليست «لجنة التجارة بين الولايات» و«إدارة الغابات» سوى مثالين لبناء الدولة الأميركية والتطور السياسي. هنالك نماذج أخرى ظهرت في الحقبة التقدمية، مع أن الموجة الكبيرة اللاحقة لبناء مؤسسات الدولة سوف تنتظر «الصفقة الجديدة» في ثلاثينيات القرن العشرين. ثم يتبعها فيض من الوكالات والمؤسسات التي

تكـون الحكومة الأميركيـة اليوم: «لجنـة التجارة الاتحاديـة»، «لجنـة الأوراق المالية والبورصـة»، «إدارة الغـذاء والدواء»، «إدارة الطـيران الاتحادية»، «مجلس علاقات العمل الوطني»، «وكالة حماية البيئة»، وغيرها كثير.

اعتـبرت «لجنـة التجـارة بـين الولايـات» و«إدارة الغابـات» مـن التدخـلات الضرورية من جانب الدولة. بينما شـكلت السـكك الحديدية مشروعات احتكارية ممكنـة ولد حجمها ورأسـمالها نزاعـات اجتماعية ضخمة. لم تخضـع الغابات لإدارة رشـيدة مـن أصحابهـا الأفـراد، وأصبـح توزيـع الأراضي العامـة مصـدراً هائـلاً للمحسـوبية والفسـاد. في الحالتين كلتيهـما، احتاجت البلاد إلى جهـاز تنظيمي نزيه لا يخضـع لسـطوة المصالح القوية للأطراف المعنية. أما اسـتجابة عمليـة بناء الدولة في الولايـات المتحدة لهذه المشـكلات فقد تأخـرت كثيراً عنها في البلـدان الصناعية الأخرى -مثل المانيا وبريطانيا- التي لم تكن تعيقها التوازنات والضوابط المؤسسـية أو الثقافة السياسية المناهضة للدولة.

اختلفـت المؤسسـتان الحكوميتـان اختلافـاً بينـاً فيما يتعلـق بالجـودة والفعالية المميزتـين لأداء المهـمات الموكولـة إليهما. وسـوف أقـدم الحجة عـلى أن للاختلاف علاقة بدرجة الاسـتقلالية في عمـل كل واحدة منهما. بمعنى مـن المعاني، لن تحظى «لجنـة التجـارة بـين الولايات» بالاسـتقلال الـذاتي أبداً بسـبب تناقـض التفويض الممنوح لها وبنيتها الحاكمة. وبدلاً من إدارتها بوصفها مؤسسـة تراتبية تابعة للسلطة التنفيذيـة برأس واحد، نظمت هيكلياً على شـكل لجنة متوازنـة التمثيل بين الحزبين السياسـيين. مـا ضمن ألا تزيغ أبداً عن هدي المشرفـين التشريعيين أو تخضع لإدارة قائد من أصحاب الرؤى مثل غيفورد بنتشوت. وحين حاولت العمل باستقلالية في سنواتها المبكرة، بادرت المحاكم إلى تحجيمها على الفور، ثم تجاذبتها الرياح السياسية في الكونغـرس ودفعتهـا في اتجاهات مختلفـة. ونتيجة لذلك، بقيت «اللجنة» أسـيرة للقوى السياسية التي أنشأتها، مع أنها اكتسبت في نهاية المطاف سلطات تنفيذية لأداء واجبها. كما بدت بمرور الوقت، جراء خضوعها لقواعد وقوانين لم تضعها بنفسها، ضيقـة الأفق وغـير قادرة على التكيف. وجسـدت واحـداً من أول أهـداف النزعة

لإلغاء الدور التنظيمي الحكومي التي بدأت في سبعينيات القرن الماضي، حتى قبل أن يصبح رونالد ريغان رئيساً.

كانت «إدارة الغابات» مختلفة تماماً. فقد نظمها برنهارد فيرنو بطريقة تسود فيها الروح المميزة لعلم الحراجة، واستقرت ضمن وزارة الزراعة الحديثة التي تمتعت ردحاً من الزمن بقيادة قوية ووطيدة في عهد جيمز س. ولسون. أما رئيسها الثاني، غيفورد بنتشوت، فكان واحداً من أنشط رجال الحقبة التقدمية وأبرزهم، حيث عمل يداً بيد مع رئيس شاركه قيمه، ونظرته العامة، وحيويته. لم يكتف (هو ورؤساؤه السياسيون) بتنفيذ بنود التفويض السياسي الذي وضعه الكونغرس؛ بل ابتكر تفويضاً خاصاً به. ولم يتلق تعليمات من مسؤول منتخب تدعوه إلى نشر تقارير عن تقنيات الحراجة الحديثة، أو مصادقة محرري الصحف، أو الاتصال بالجمعيات العلمية والأوساط التجارية في شتى أنحاء البلاد. ومن نافل القول إن أحداً لم يطلب منه التواطؤ مع أعضاء الكونغرس المتعاطفين مع قضيته لنقل الإشراف على الغابات من وزارة الداخلية؛ وفي الحقيقة فإن معظم المشرعين الذين انتبهوا لهذه القضية عارضوا بشدة من حيث المبدأ تدخل (موظف) بيروقراطي في الشأن السياسي بهذه الطريقة. فعلى الرغم من كل شيء، من المفترض أن يكون المسؤول الحكومي من المستوى المتوسط مجرد وكيل، للكونغرس «الرئيس» (الموكل)؛ أما هنا، فحالة تمثل وكيلاً انتفض خارجاً عن نطاق السيطرة. وضع بنتشوت أجندة بعيدة المدى تستهدف المصلحة العامة كما اعتقد، ولم تكن هذه الأجندة تتوافق بالضرورة مع مصالح زعماء الكونغرس. هذا هو معنى الاستقلال الذاتي للدولة: حكومة مستجيبة لمصالح جماعات الضغط لكنها ليست ضمن أملاكها، أي ليس من السهل إخضاعها لسطوة نزوات الرأي العام الديمقراطي قصيرة الأمد، لأنها تسعى وراء الصالح العام على المدى الطويل. أصبحت إدارة الغابات أفضل بيروقراطية أداء في البلاد لأنها بالضبط لم تتقيد بقواعد التفويض وأنظمته التي تفرط في كبح حريتها في العمل والاختيار.

تشير حقيقة عدم خضوع غيفورد بنتشوت، باعتباره وكيلاً، لرقابة صارمة من رؤسائه في الكونغرس، تشير بدلالتها إلى أن إطار الرئيس/ الوكيل الذي يدرك عبره الاقتصاديون المعاصرون مشكلات الاختلال الوظيفي المؤسسي، ربما لا يكون كافياً لفهم حقيقي لكيفية عمل البيروقراطيات الكفؤة.

من المتعذر الحديث عن إدارة الغابات من دون الإشارة إلى خلفية غيفورد بنتشوت وشخصيته. فعلى غرار صديقه تيدي روزفلت، مثل نوعاً من النخب الأميركية سوف يتوارى عن المشهد ويغيب بحلول خاتمة القرن العشرين: أنغلو-ساكسوني أصيل، متطهر (بيورتاني) متشبث بمعتقداته الدينية، قادم من الشمال الشرقي القديم، مطلع على الممارسات الأوربية، متعلم في فيلبس إكستر وييل (درس روزفلت في هارفارد). حشد بنتشوت المؤسسة التي أنشأها بعدد من زملاء الدراسة القدامى في ييل؛ وتخرج كثير من الموظفين الجدد من كلية العلوم الحراجية في جامعة ييل التي تبرعت عائلته بتأسيسها. وضمن تراث جون كوينسي آدامز، مثل بالضبط ذلك النوع النخبوي الشمالي الشرقي الذي تعلم الشعبويون في الغرب والجنوب ازدراءه وفقاً للتقليد الجاكسوني. لكن أتباع جاكسون الأعمق ديمقراطية هم الذين ابتكروا نظام المحسوبية في أميركا؛ بينما حول عداؤهم للحكومة الكبيرة ودفاعهم المتصلب عن حقوق الملكية الدولة الأميركية في القرن التاسع عشر إلى «ماكينة» لتوزيع الوظائف، والبذار، والأراضي على أصحاب المصالح الخاصة والمؤيدين السياسيين، وكثيراً ما مثلت الطرفين المجموعة ذاتها من الأفراد. بالمقابل، كانت النخب القادمة من الشمال الشرقي القديم، التي ألفت التقاليد الأوربية، هي التي عكست المسار في أثناء الحقبة التقدمية وأقامت دولة حديثة مستندة إلى الجدارة والأهلية والتعامل اللاشخصاني مع المواطنين.

كانت الولايات المتحدة أول ديمقراطية تمنح حق الاقتراع لجميع الناخبين الذكور من البيض، قبل بناء دولة حديثة وترسيخ أركانها. ونتيجة لذلك، ابتكرت ممارسة الزبائنية تحت إدارة حكومة وطنية ضعيفة افتقدت الفعالية في معظم سنوات

القرن التاسع عشر. وتبعت بريطانيا في إصلاح قطاعها العام، لكن هذه العملية تطلبت وقتاً طويلاً جراء الحواجز المؤسسية التي تعيق الإصلاح في البلد.

لم يؤد إصلاح القطاع العام الأميركي عند بداية القرن العشرين إلى حل مشكلة وقوع القطاع العام في الأسر السياسي للمصالح الخاصة الضيقة، أو الفساد السياسي. صحيح أن السياسيين الأميركيين تراجعوا عن توزيع الوظائف الحكومية وهدايا عيد الميلاد على الناخبين الأفراد مقارنة بالحد الذي بلغوه في ثمانينيات القرن التاسع عشر، لكنهم انغمسوا في منح المنافع والمكاسب بالجملة للعملاء السياسيين على شكل إعانات مالية، وتخفيضات ضريبية، وغير ذلك من العائدات والمزايا التشريعية. ومثلما سنرى في الفصل 31، لم تصب سياسة جماعات الضغط والمصالح بعدواها «لجنة التجارة بين الولايات» وتنظيم السكك الحديدية فحسب، بل إدارة الغابات نفسها، التي أصبحت بحلول ثمانينيات القرن العشرين مؤسسة تعاني اختلالاً وظيفياً متفاقماً وتستولي عليها المصالح الانتخابية المختلفة.

ثمة بلدان أخرى في شتى أنحاء العالم -وغالبية البلدان النامية في الحقيقة- تشبه الآن حال الولايات المتحدة في أوائل القرن التاسع عشر. فقد تبنت الانتخابات الديمقراطية وفتحت حق الاقتراع تحت ظروف تعاني فيها الدولة ضعفاً شديداً. كما توجد فيها، على غرار الولايات المتحدة بدءاً من ثلاثينيات القرن، أنظمة سياسية زبائنية تعرض المزايا والمكاسب الفردية مقابل الأصوات الانتخابية.

ألغيت السياسة الزبائنية في الولايات المتحدة نتيجة صراع سياسي طويل بين لاعبين من الطبقة الوسطى الجديدة كانت لهم مصلحة قوية في إقامة شكل أكثر حداثة من الحكم، وسياسيين أقدم عهداً اعتمدوا على نظام المحسوبية المتحصن. كمنت في أساس هذا الانتقال ثورة اجتماعية جلبها التصنيع، وحشدت مجموعة من اللاعبين السياسيين الجدد ليست لهم مصلحة في النظام الزبائني القديم. لكن، ومثلما أشارت الحالتين اليونانية والإيطالية، لا تعد الحكومة اللاشخصانية منتجاً جانبياً محتوماً للتحديث الاقتصادي.

حظيت الولايات المتحدة، عندما سعت إلى بناء دولة حديثة وتغلبت على الزبائنية، بميزة مهمة تفوقت بها على كثير من البلدان النامية المعاصرة: تمتعت منذ الأيام الأولى للجمهورية بهوية وطنية قوية لم تتجذر في الإثنية أو الدين بقدر ما ترسخت في مجموعة من القيم السياسية المستندة إلى ولاء لمؤسساتها الديمقراطية الخاصة بها. لقد عبد الأميركيون بمعنى من المعاني دستورهم، الذي جسد قيماً شمولية تجعل امتصاص المهاجرين الجدد المختلفين ثقافياً وهضمهم ودمجهم عملية سهلة نسبية. ومثلما اعتاد سيمور مارتن ليبست القول: يمكن لأي شخص في الولايات المتحدة أن يتهم بأنه «لا أميركي» بطريقة يتعذر تطبيقها على الألمان أو اليونانيين، لأن «الأميركانية» شكلت جملة من القيم التي يمكن تبنيها طوعاً بدلاً من السمة الإثنية الموروثة. لذلك، يعتمد نجاح بناء الدولة على وجود قبْلي لإحساس بالهوية الوطنية يخدم وظيفة المركز الجاذب للولاء للدولة ذاتها، بدلاً من الفئات الاجتماعية المكونة لها.

12

بناء الأمة

لماذا تعد الهويات الوطنية عوامل حاسمة الأهمية في بناء الدولة؛ كيف يصح اعتبار القومية نمطاً من سياسة الهوية؛ لماذا تعد الهوية ظاهرة حديثة مرتبطة بالتقنية والتغير الاقتصادي؛ أربعة سبل لتحقق الهوية الوطنية

من العوامل الحاسمة في بناء الدولة عملية موازية لبناء الأمة، وكثيراً ما تكون عنيفة وإجبارية جرت في جميع البلدان التي شملتها المناقشة في الجزء الأول.

يشير تعبير بناء الدولة في دلالته إلى إيجاد مؤسسات متعينة –جيوش، شرطة، بيروقراطيات، وزارات..الخ. تنجز هذه المهمة بتجنيد موظفين وعاملين، وتدريب مسؤولين، وإعطائهم مناصب، وتزويدهم بميزانيات، وإصدار قوانين تشريعية وأوامر توجيهية. بالمقابل، يتمثل بناء الأمة في خلق إحساس بالهوية الوطنية التي يتجه ولاء الأفراد إليها، هوية تسمو على ولاءاتهم القبلية، أو القروية، أو المناطقية، أو الإثنية. يتطلب بناء الأمة، خلافاً لبناء الدولة، ابتكار رموز معنوية ومجردة مثل التقاليد الوطنية، والشعارات، والذكريات التاريخية، والمرجعيات الثقافية المشتركة. يمكن للدول خلق الهويات الوطنية عبر سياساتها المتعلقة باللغة، والدين، والتعليم. لكن تستطيع تأسيسها أيضاً انطلاقاً من القاعدة بواسطة الشعراء، والفلاسفة، والزعماء الدينيين، والروائيين، والموسيقيين، وغيرهم من الأفراد الذين لا تربطهم بالسلطة صلة مباشرة.

يحظى بناء الأمة بأهمية حاسمة لنجاح بناء الدولة. وهذا يصل إلى المعنى الجوهري للدولة: بوصف الدولة أداة تنظيمية للعنف المشروع، تدعو مواطنيها بين الحين والآخر إلى المخاطرة بأرواحهم من أجلها. ولن يكونوا أبداً على استعداد للقيام بذلك إذا شعروا بأن الدولة بحد ذاتها لا تستحق التضحية النهائية. لكن تأثير الهوية الوطنية في قوة الدولة لا يقتصر على سلطتها الإكراهية. ومعظم ما يعد فساداً ليس مجرد مسألة تتعلق بالطمع والجشع بل بالمنتج الجانبي للمشرعين أو المسؤولين الحكوميين الذين يشعرون بالتزام أكبر تجاه العائلة، أو القبيلة، أو المنطقة، أو الجماعة الإثنية، مقارنة بالجماعة الوطنية، ومن ثم يحولون المال إلى تلك الوجهة. ولا يعد هؤلاء فاسدين أخلاقياً بالضرورة لكن حلقة الالتزام الأخلاقي التي ينشطون ضمنها أضيق من حلقة الكيان السياسي الذي يعملون له. وربما يجري المواطنون من جانبهم حسابات عقلانية حول كيفية تأسيس الولاء على مدى وفاء الدولة بواجبها من العقد الاجتماعي. لكن الاستقرار السياسي يتلقى دعماً هائلاً إذا شعروا أن الدولة شرعية وخبروا العواطف الوجدانية المرتبطة بالنزعة الوطنية. لا ريب في أن الحزب الشيوعي الصيني يكتسب اليوم الشرعية بسبب أدائه الاقتصادي. لكنه يتمتع بهامش إضافي مهم من الدعم بوصفه تجسيداً للقومية الصينية.

إذا كان الإحساس القوي بالهوية الوطنية مكوناً ضرورياً لبناء الدولة، فهو خطر أيضاً لهذا السبب تحديداً. فكثيراً ما تؤسس الهوية الوطنية على مبادئ الإثنية أو العرق أو الدين أو اللغة، مبادئ تضم لزوماً بعض الناس وتستبعد غيرهم. كما تشكل مراراً في معارضة مقصودة ومتعمدة لجماعات أخرى ولذلك تؤدي إلى تأبيد النزاع حتى حين تقوي اللحمة الاجتماعية الداخلية. وربما يجد التلاحم الوطني التعبير عن نفسه في العدوان الخارجي. يتعاون البشر من أجل التنافس، ويتنافسون من أجل التعاون[1].

الهوية الوطنية والتحديث

القومية شكل محدد من سياسة الهوية وجدت أول تعبير رئيس لها في الثورة الفرنسية. وهي تقوم على رأي يقول بوجوب تطابق الحدود السياسية والثقافية للدولة، كما تُقرر أساساً بالاشتراك في اللغة والثقافة[2].

أهم ما في فكرة الهوية المفهوم الذي يشير إلى إمكانية وجود فصل بين الذات الجوانية الأصيلة والمعايير أو الممارسات الاجتماعية التي يجيزها المجتمع المحيط. يمكن للذات الجوانية أن تعتمد على الأمة، أو الإثنية، أو العرق، أو الثقافة، أو الدين، أو النوع الاجتماعي (الجندر)، أو التوجه الجنسي، أو أي سمة تجمع المجتمعات البشرية معاً. يشير الفيلسوف تشارلز تيلور، مقتفياً أثر هيغل، إلى أن الصراعات على الهوية سياسية بالفطرة لأنها تشكل مطالب بالاعتراف. إذ لا يشعر البشر بالرضا نتيجة التمتع بالموارد المادية وحدها، مع الاعتذار للاقتصاديين، بل يطالبون أيضاً باعتراف الآخرين علناً بذواتهم الأصيلة -منحهم الكرامة والمكانة بالتساوي. لهذا السبب تحظى رموز الاعتراف -علم، أو مقعد في الأمم المتحدة، أو مكانة قانونية جراء عضوية في المجتمع الدولي- بأهمية حاسمة للقوميين. أما التحشيد الاجتماعي، أحد الأبعاد الستة للتطور، فهو منتج جانبي لظهور هويات جديدة وذلك مع وعي الناس بالتجارب والقيم المشتركة[3].

يربط اثنان من منظري القومية، بيندكت أندرسون وإرنست غيلنر، انبثاقها بالحداثة، مع أنهما يختلفان في نقاط التركيز من عدة جوانب مفتاحية. إذ لا تمثل الهوية مشكلة فعلية في المجتمعات ما قبل الحديثة. ثمة تمايز في الهويات الاجتماعية في كل من اقتصاد الصيد/ جمع الثمار والاقتصاد الزراعي -بين الصيادين وجامعي الثمار، رجالاً ونساء، والفلاحين، والكهان، والمحاربين، والبيروقراطيين- لكن تحدد الحراك الاجتماعي وتقيد تقسيم العمل إلى درجة تقلص خيار الفرد المتاح كثيراً فيما يتعلق بالارتباطات. وفي الحقيقة، أضفيت القداسة إلى تقسيم العمل برمته في النظام الطبقي/ الفئوي (جاتي) في الهند ما قبل الحديثة، حيث هيمن على مجتمع قيّد الحراك

وجمده أصلاً عبر الرادع الديني. في المجتمعات الزراعية، تتقرر غالبية خيارات الحياة المهمة للفرد -أين يعيش، ما هو مصدر رزقه، أي دين يتبع، من يتزوج- بواسطة القبيلة المحيطة، أو القرية، أو الطبقة. ومن ثم لا يضيع الفرد وقتاً طويلاً في سؤال نفسه: «من أنا حقاً وفعلاً؟».

يبدأ هذا كله بالتغير، وفقاً لأندرسون، مع ظهور الرأسمالية التجارية في أوربا القرن السادس عشر، الذي حفزه اختراع المطبعة ونمو سوق الكتاب. خفضت المطبعة سعر الاتصال المكتوب ومن ثم جعلت من الممكن نشر الكتب باللغات المحلية الدارجة. أصبح مارتن لوثر، الذي كتب بالألمانية بدلاً من اللاتينية، صاحب أكثر المؤلفات رواجاً في القرن السادس عشر، ونتيجة لذلك لعب دوراً مفتاحياً في إيجاد إحساس بالثقافة الألمانية المشتركة. فضلاً عن ذلك، أبلغ لوثر قراءه بأن خلاصهم لا يعتمد على الامتثال للطقوس كما حددتها الكنيسة الكاثوليكية. بل على فعل إيماني جواني. وأمكن للأفراد عبر الخيار الشخصي الارتباط بجماعة جديدة.

أتاح ظهور لغة محلية مطبوعة لأول مرة إمكانية قيام ما يدعوه أندرسون «جماعة متخيلة» من الناطقين بالألمانية وقرائها. بأسلوب مشابه، تمكن الروائي الفلبيني خوسيه ريزال من إيجاد وعي مشترك بالهوية الفلبينية في القرن التاسع عشر للشعب المنتشر على سبعة آلاف جزيرة. أما مقدم الصحف، لاستهلاك قراء من الطبقة الوسطى المتعلمة والناشئة، فقد مارس تأثيراً جذرياً أشد فعالية في بناء الوعي الوطني في القرن التاسع عشر. وأمكن للناس، الذين لم يغادروا حدود قريتهم الصغيرة قط، أن يدركوا عبر القراءة فجأة وجود صلة تجمعهم بإخوانهم في القرى المعزولة الأخرى. وقبل وقت طويل من الانترنت ووسائل النقل الحديثة، أتاحت الوسائط المطبوعة للناس السفر افتراضياً[4].

كما يقدم إرنست غيلنر الحجة على أن القومية انبثقت في لحظة من التغير الاجتماعي العميق، لكنه حدد موعده في مرحلة الانتقال من المجتمعات الزراعية إلى الصناعية في القرن التاسع عشر. في الأولى، لا يوجد اتساق في الثقافة ولا تساوق: فوارق

شاسعة في اللغة والطقوس تباعد بين الطبقات المختلفة. وهكذا، رطن أفراد طبقة النبلاء في روسيا بالفرنسية، بينما استخدمت الألمانية في البلاط الإستوني واللاتفي؛ وبقيت اللاتينية لغة سائدة في البلاط النمسوي-الهنغاري حتى عام 1842. الفلاحون هم الذين تحدثوا أساساً بالروسية أو الإستونية أو اللاتفية. وضعت هذه الحواجز اللغوية، التي نتجت في البدء عن الفتح والغزو وسياسة الملكيات السلالية الحاكمة، بشكل متعمد ومقصود لأن مثل هذه المجتمعات الطبقية أقيمت لمنع الحراك بين الطبقات الاجتماعية.

ومثلما يشرح غيلنر، اختلفت متطلبات المجتمع الصناعي اختلافاً بيناً:

> يجب على المجتمع الذي يعيش على النمو دفع ثمن معين. ثمن النمو هو الابتكار الأبدي. والابتكار بدوره يفترض مسبقاً حراكاً مهنياً لا يتوقف، كما يحدث بين الأجيال بالتأكيد، وضمن سنوات عمر الفرد في كثير من الأحيان. تتطلب القدرة على التنقل بين وظائف متنوعة، والاتصال والتعاون عرضاً مع عديد من الأفراد في مواقع اجتماعية أخرى، أن يكون أعضاء هذا المجتمع قادرين على التواصل شفاهة وكتابة بأسلوب رسمي، ودقيق، ومتحرر من السياق..
>
> هذه هي الصورة العامة للمجتمع الحديث: متعلم، ومتحرك، وقائم على المساواة رسمياً، مع مجرد حالات مائعة ومستمرة ومتذررة إذا جاز التعبير من عدم المساواة، ومع ثقافة مشتركة، ومتجانسة، يحملها التعليم وتغرسها المدرسة. يصعب أن يكون أشد تغايراً مع المجتمع التقليدي، حيث يشكل المتعلمون أقلية ويعد التعليم إنجازاً متخصصاً، والتراتبية المستقرة هي المعيار وليس الحراك الاجتماعي، والثقافة منوعة ومنقطعة[5].

ومن ثم يجهز تقسيم العمل المتوسع الذي جلبته عملية التصنيع، الأرضية الملائمة للقومية الحديثة، حيث تصبح الثقافة المستندة إلى اللغة المصدر المركزي التوحيدي للحمة الاجتماعية[6].

توضح حالة فرنسا الدوافع المحفزة للتوحيد اللغوي التي يوجدها التحديث الاقتصادي. في ستينيات القرن التاسع عشر، كان ربع سكان فرنسا غير قادرين على التحدث بالفرنسية، بينما مثلت الفرنسية لغة ثانية لربع آخر. فهي لغة باريس والنخبة المتعلمة؛ بينما استخدم الفلاحون في الأرياف الفرنسية والبريتونية والبيكاردية والفلمنكية والبروفنسيالية، فضلاً عن عدد من اللهجات المحلية الأخرى. ومثلما هي الحال في مرتفعات بابوا غينيا الجديدة، كان سكان أحد الأودية يتكلمون بلهجة لا يفهمها أهالي الوادي المجاور. لكن مع توسع اقتصاد السوق الرأسمالي في القرن التاسع عشر، زاد استعمال الفرنسية زيادة ملحوظة. وحسب تعبير يوجين فيبر: «ليس على المرء سوى.. تصفح الجرائد البريتونية.. ليدرك أن مزيداً من الآباء والأطفال يصبحون أكثر التزاماً بالاندماج، بالفرنسة، التي مثلت الحراك، والتقدم، والترقي الاقتصادي والاجتماعي.. سعى التطور الصناعي إلى التوحيد اللغوي للقوة العاملة متعددة اللغات التي هاجرت إلى المدن». ولم يكتمل التوحيد اللغوي الختامي لفرنسا حتى الحرب العالمية الأولى، حين استكملت الخدمة المشتركة في الخنادق عملية ابتدأت بالضرورة الاقتصادية[7].

فتح الحراك الاجتماعي المعزز بتوسع تقسيم العمل سؤال الهوية على الفور بأسلوب حاد ومزمن. في لحظة أنا فلاح في قرية صغيرة في سكسونيا؛ وفي اللاحقة أعمل في مصنع كبير لشركة «سيمنس» في برلين. في بدايات القرن العشرين، حدثت هجرات مشابهة في أنحاء الصين، حيث ترك الفلاحون قراهم في المناطق الداخلية بحثاً على فرص للعمل في القطاع الصناعي من شينجين وغوانغجو. لقد حل محل العالم الاجتماعي الثابت، الحميمي، المحدود، الذي تعين بالقرية الفلاحية، عالم المدينة الحديثة الكبير والمجهول والمتنوع. لم يشمل هذا التحول - كان فرديناند تونيز أول من فصّل هذا الانتقال الكلاسيكي من المجتمع المحلي أو القرية الصغيرة (Gemeinshaft) إلى المجتمع الواسع أو المدينة الكبيرة (Gesellschaft) - تغييراً في الهويات من مهنة اجتماعية إلى أخرى فحسب، بل فتح أيضاً سؤال الهوية نفسه. لم أعد أعيش الآن تحت سطوة أسرتي وأصدقائي في القرية، ولدي خيارات أوسع

فيما يتعلق بمسار حياتي. "من أنا؟"، أصبح فجأة سؤالاً حقيقياً وملحاً. شابه هذا الانتقال أزمة أو صدمة وأفرز وضعاً دعاه إميل دوركهايم بـ"الشذوذ" أو غياب المعيار. رأى دوركهايم الشذوذ يتمظهر في زيادة معدلات الانتحار في المجتمعات الحديثة، لكنه وجد التعبير أيضاً في المعدلات المرتفعة للجريمة وانهيار الأسرة التي كثيراً ما ارتبطت بالتغيير الاجتماعي السريع[8].

من مشكلات نظرية غيلنر التي تربط القومية بالتصنيع والثقافة المؤسسة لغوياً أنها تخفق في تفسير انبثاق القومية في المجتمعات غير الصناعية. ففي كثير من بلدان أوربا الغربية وأميركا الشمالية، دفع النمو الاقتصادي التغيير الاجتماعي ليسير حسب التسلسل الآتي: توسيع التجارة - تصنيع - تمدين - أشكال جديدة من التحشيد الاجتماعي. لكن هذا التسلسل ليس محتوماً. في اليونان وإيطاليا الجنوبية، مثلما رأينا، جرى تخطي تأثير مرحلة التصنيع أو تقليصه إلى حد بعيد. وتمدن المجتمعان كلاهما من دون إيجاد قطاعات صناعية كبيرة -وهي ظاهرة أسميها «تحديثاً من دون تطوير». ساد هذا النمط في كثير من المجتمعات اللاغربية أيضاً، حيث رعت الكولونيالية التمدين وإيجاد نخبة حديثة، دون التسبب في إحداث تغيير عميم في المجتمع بواسطة الاستخدام الصناعي واسع النطاق.

اعتمدت القومية في بلدان العالم الكولونيالي السابق على مصادر مختلفة أخرى لم تجدها في أوربا الغربية. وإذا كانت هذه البلدان لم تتبع النمط الأوربي الغربي في التصنيع، فقد اكتسبت طبقة جديدة من النخب التي واجهت ثقافات المستعمرين المختلفة كلياً. شعرت هذه النخب بضغوط هائلة للتوافق والانسجام مع ثقافة السلطة الاستعمارية وتقاليدها، وفي الحقيقة، امتصت البنية الكولونيالية المهيمنة معظمها. لكن ذلك خلق أزمة هوية، مع انفصالها باللغة والتغريب عن عائلاتها ومواطنيها. أصابت هذه الأزمة المحامي الشاب المتعلم في بريطانيا مهندس كرمشاند غاندي حين كان يمارس المهنة في جنوب إفريقيا، وقادته في نهاية المطاف إلى الكفاح من أجل استقلال الهند. وهي الأزمة ذاتها التي أجبرت ثلاثة من الكتاب السود من مستعمرات فرنسية مختلفة، أيمي سيزير، وليون دوماس، وليوبولد سنغور، على

تطوير مفهوم «الزنوجة». وسعوا إلى قلب القيم في مدلول كلمة «زنجي»، الذي حمل للفرنسيين البيض آنذاك معنى إزدرائياً عنصري المضمون، وتحويله إلى رمز شكل مصدراً للفخر والاعتزاز.

كانت الأفكار المتعلقة بالهوية الوطنية الجمعية والمطالب بالاعتراف بكرامة الهويات المحلية من بين صادرات أوربا العديدة إلى العالم الكولونيالي. ومثلما تشرح ليا غرينفيلد: «مع توسع مجال نفوذ المجتمعات الغربية المركزية (التي عرفت نفسها بأنها أمم)، لم يكن أمام المجتمعات التي انتمت إلى النظام ما فوق المجتمعي الذي مثل الغرب مركزه أو سعت إلى دخوله، من خيار في الحقيقة سوى أن تتحول إلى أمم»[9]. لكن هذا عنى في دلالته أن القومية اتخذت شكلاً مختلفاً تماماً في العالم الكولونيالي السابق. في أوربا الغربية، كانت الحركة القومية البارزة هي التي قادها الألمان، الذين سعوا إلى توحيد الناطقين بالألمانية تحت سيادة واحدة. أما في الهند، وكينيا، وبورما، فقد تعذر بناء القومية على أساس اللغة، لأنها مجتمعات متشظية إثنياً ولغوياً من دون جماعة مهيمنة يمكن أن توحد البلاد بأسرها اعتماداً على ثقافتها. ومن ثم كانت ثورة حركة «الماو ماو»، بزعامة جومو كينياتا في كينيا، خاضعة لهيمنة قبيلة كيكويو، التي شكلت أكثر قليلاً من 20 في المئة من السكان. ولم تكن تأمل بالسيطرة الدائمة على البلاد أو فرض لغتها أو عاداتها وتقاليدها على المجتمع بأكمله. وفي الحقيقة، بقيت لغة المستعمر في عديد من البلدان لغة التواصل المشتركة، لأنها اعتبرت، أولاً، خياراً أكثر حيادية من أي واحدة من لغات الجماعات الإثنية الفرعية، وربطت، ثانياً، المستعمرة السابقة بالاقتصاد العالمي الأوسع بطريقة أفضل من أي لغة محلية.

أربعة سبل إلى الهوية الوطنية

يؤكد معظم الباحثين الذين يدرسون ظاهرة الهوية الوطنية أنها «مشيدة اجتماعياً». ويفندون رأي كثير من القوميين بأن الأمم تجمعات بدائية (أولانية) وبيولوجية المرتكز وجدت منذ عصور مغرقة في القدم. يقدم غيلنر الحجة على أن القومية ظاهرة حديثة، تستجيب لاحتياجات المجتمع الصناعي المتمدن. ويمضي

غيره شوطاً أبعد حين يفصل الهوية الوطنية عن ارتباطها بالقوى الاجتماعية الكبيرة مثل التصنيع ويجعلها منتجاً لإبداع الفنانين والشعراء. تؤكد مدرسة أخرى تأثرت بالاقتصاد أن الهويات آليات تنسيقية في الجوهر استخدمها المقاولون السياسيون لترويج المصالح الاقتصادية الأساسية[15].

من الصواب بالتأكيد اعتبار القومية منتجاً جانبياً للتحديث، وأن الهويات الوطنية المحددة مشيدة اجتماعياً. لكن الرأي البنائي الاجتماعي يثير عدداً من الأسئلة المهمة. من الذي يشيد الهويات الوطنية الجديدة؟ هل هي عملية من القمة إلى القاعدة أم من القاعدة إلى القمة؟ تغدو بعض الهويات الوطنية، ما إن توجد، ثابتة وراسخة إلى حد لا يصدق، بينما يفشل غيرها في الصمود والبقاء. على سبيل المثال، أمضى الاتحاد السوفييتي سبعين سنة يحاول إيجاد «إنسان سوفييتي جديد» يكون عالمياً (كوزموبوليتانياً) ويسمو على تصنيفات مثل الإثنية والدين. لكن حين تفكك الاتحاد السوفييتي إلى جمهورياته التكوينية عام 1991، أعادت الهويات الوطنية التي اعتقد أنها ماتت منذ أمد بعيد، أعادت توكيد ذاتها من جديد. اليوم، لا يوجد سوفييت في أماكن مثل القرم، بل روس وأوكرانيون وتتار. على نحو مشابه، يواصل الاتحاد الأوربي منذ خمسينيات القرن الماضي محاولة بناء إحساس ما بعد وطني بالمواطنة الأوربية، وهو مشروع واجه عقبات صعبة وقيوداً واضحة في أعقاب أزمة اليورو التي بدأت عام 2009. فما هي الحدود المقيدة لاحتمالات بناء الأمة؟

لا تتشكل الهوية الوطنية بعملية بناء اجتماعي مفتوحة النهاية، بل عبر أربع عمليات أساسية يمكن أن تحدث منفصلة أو مجتمعة. بعضها سياسي ويتجه صراحة من القمة إلى القاعدة، ويتطلب سلطة الدولة لتنفيذه. بينما يتجه غيرها من القاعدة إلى القمة، نتيجة أفعال تلقائية من السكان. ولابد من وجود بعض التكامل بين العمليات السائرة في الاتجاهين، وإلا لن تتجذر الهويات وتترسخ.

أولاً، تعيين الحدود السياسية لتلائم السكان؛ ثانياً، نقل السكان أو استئصالهم جسدياً من أجل الحدود المرسومة؛ ثالثاً، الاستيعاب الثقافي للجماعات السكانية الفرعية ودمجها في الثقافة المهيمنة؛ رابعاً، تعديل مفهوم الهوية الوطنية لتناسب ما هو ممكن التحقق سياسياً، باعتبار الملكات الاجتماعية والمادية للمجتمع. نتجت غالبية مشروعات الهوية الوطنية الناجحة عن تفاعل هذه المقاربات الأربع كلها. لكن من الضروري ملاحظة أن العمليات الثلاث الأولى كثيراً ما تشمل العنف والإكراه.

1 - تحريك الحدود لتلائم الهويات الوطنية المفترضة. أقيمت الكيانات السياسية الخاضعة لحكم السلالات الملكية في شتى أنحاء العالم، من الامبراطورية الرومانية إلى الماورية إلى العثمانية إلى النمسوية-الهنغارية، من دون أي اعتبار للهوية الثقافية. ومع ترسخ المبدأ القومي منذ الثورة الفرنسية، بدأت الوحدات السياسية الكبيرة الموجودة الانفصال لتشكل أخرى أكثر انسجاماً وتجانساً إثنياً-لغوياً. وهكذا، تقلصت تركيا إلى القلب الناطق بالتركية في الأناضول، وتشظت الامبراطورية النمسوية-الهنغارية إلى مجموعة من الأمم الصغيرة في البلقان. أما أحدث هذه العمليات الانفصالية فقد جرت في الاتحاد السوفييتي السابق، الذي بني على مبادئ آيديولوجية شمولية مزعومة وانهار بعد عام 1991 إلى دول أصغر حجماً اعتماداً على التضامن الإثني-اللغوي. في حالات أخرى، توسعت الحدود لتشمل الأخوة القوميين، مثلما حدث عند توحيد ألمانيا وإيطاليا.

2 - نقل السكان أو استئصالهم لإيجاد وحدات سياسية أكثر تجانساً. عرفت هذه العملية في أثناء حروب البلقان بعد تفكك يوغسلافيا السابقة، باسم «التطهير العرقي». وهي بمعنى من المعاني الملازم الطبيعي لانتقال المبدأ المشرعن من حكم الملكية السلالية إلى التضامن الوطني.

تميزت الامبراطوريات الزراعية الكبرى متعددة اللغات بالاتساق والتناغم مع الإدارة اللاشخصانية وحكم القانون. وفي الحقيقة، اعتمدت على

مثل هذه المؤسسات الشمولية من أجل أداء وظيفتها، لأنها ازدهرت على التفاعلات بين الناس المختلفين إثنياً ولغوياً. في ذروة الامبراطورية الرومانية في القرن الثاني الميلادي، أمكن للمسافرين من بريطانيا إلى شمال إفريقيا أو سورية أو آسيا الصغرى توقع بنى إدارية، وقوانين، وطرقات متشابهة. كانت فيينا في خاتمة القرن واحدة من أكثر الحواضر ليبرالية وعالمية على الأرض، في تعبير صادق عن تنوع الامبراطورية التي كانت عاصمتها.

حين تفككت الامبراطوريات متعددة الإثنيات إلى دول منظمة على المبدأ القومي، تركت أقليات سكانية متنوعة محاصرة ضمنها. كان بالمستطاع استيعابها لو تبنت الدول القومية الجديدة حكم القانون الليبرالي، لكن قوة توكيد الذات الإثنية-القومية ضمنت ألا يحدث ذلك إلا نادراً. أما النتيجة فكانت عمليات نقل ضخمة للسكان وذلك مع إجبار أقليات متنوعة على الخروج من الدول القومية الجديدة، أو مبادلتها مع أقليات في البلدان المجاورة. وهكذا، خضع خليط السكان اليونانيين والأتراك في آسيا الصغرى وشرق بحر إيجه، الذين عاشوا جنباً إلى جنب منذ عهد الامبراطورية البيزنطية، لعملية فرز في أثناء الحرب اليونانية-التركية 1919-1922. كما أطلقت شرارة الحرب العالمية الثانية، بمعنى من المعاني، الأقليات المحاصرة (=العالقة) مثل ألمان السوديت في تشيكوسلوفاكيا، وألمان البلطيق في بولندا. بينما شهدت نهاية الحرب عام 1945 عمليات نقل واسعة للسكان (إضافة إلى إعادة رسم للحدود وتغييرها جوهرياً) بين ألمانيا وبولندا وأوكرانيا وتشيكوسلوفاكيا وغيرها من البلدان. ومن ثم، لم يكن التطهير العرقي في البلقان ابتكاراً لحقبة ما بعد الحرب الباردة. بل شيد استقرار أوربا الغربية الحديثة، مثلما أشار بعض المراقبين آنذاك، على عمليات التطهير العرقي التي جرت في حقب تاريخية مبكرة، شعر الأوربيون المحدثون بالراحة والسلوان جراء نسيانها.

3 - الاستيعاب الثقافي. يمكن للسكان الخاضعين تبني لغة الجماعة المهيمنة وتقاليدها، أو في بعض الحالات الاختلاط بالمصاهرة إلى حد اختفائهم في نهاية المطاف بوصفهم أقلية متميزة. قد يحدث الاستيعاب أو الاندماج طوعاً، حين تقرر الأقليات أن من مصلحتها الإذعان للثقافة المهيمنة. والمثال على ذلك تقليص عدد اللغات الإقليمية في فرنسا وتبني الفرنسية الباريسية معياراً وطنياً ولغة قومية. على نحو مشابه، تعلمت غالبية الجماعات المهاجرة الواصلة إلى الولايات المتحدة الإنكليزية وتبنت التقاليد والعادات الأميركية لأن ذلك هو السبيل إلى الحراك الاجتماعي الصاعد.

ربما تمثل الصين واحدة من أعظم قصص الاستيعاب والاندماج. فمن اللافت في بلد بهذا الحجم الضخم أن تشكل جماعة هان الإثنية الصينية اليوم أكثر من 90 في المئة من السكان. لم تكن الصين على هذا القدر من التجانس دوماً؛ وتكوينها الإثني الحالي نتيجة لعمليات الاستيعاب والدمج المتواصلة لأكثر من ألفي سنة. استقر مركز حضارة هان الإثنية في وادي النهر الأصفر الشمالي قبل أربعة آلاف سنة. أما دولة هان الأولى فقد تأسست عبر الغزوات التي شنت على دولة تشين (شمال وسط الصين حالياً) في القرن الثالث قبل الميلاد. توسعت هذه الدولة بعد ذلك نحو الجنوب الشرقي، والجنوب الغربي، والغرب، والشمال الشرقي على مر القرون. وبذلك، اخترق شعب الهان المجموعات السكانية المحلية المتنوعة إثنياً، ولاسيما البدو الرحل من المغول الأتراك في الشمال والغرب. حفظ هذا التنوع الثقافي الأصلي بصيغ مختلفة من الصينية المحكية الموجودة اليوم. لكن اللغة الأدبية توحدت منذ عصر أسرة تشين الأصلية وخدمت وظيفة الركيزة المؤسسة لثقافة نخبوية مشتركة للامبراطورية برمتها. تأثرت الصين تأثراً شديداً بالإثنيات من غير شعب الهان، لكن المجموعات السكانية الأجنبية تبنت كلها في نهاية المطاف المعايير الثقافية الصينية واختلطت بالمصاهرة مع الهان الصينيين على أوسع نطاق إلى حد أن أولئك الذين بقوا في الصين لم يعد بالمستطاع تمييزهم

باعتبارهـم أقليات إثنية. الاسـتثناءات الكـبرى يمثلها المسـلمون الإيغور في مقاطعة شـينجيانغ الغربية، والمغـول في منغوليا الداخلية، وسـكان التيبت. يسـتمر الاسـتيعاب والدمج دون هـوادة كجزء من السياسـة الحكومية، مع توطين الصينيين من إثنية الهان في كل منطقة من هذه المناطق.
يجب عدم التقليل من الدرجة المطلوبة من السلطة بل الإكراه والإجبار غالباً لإنجاز الاستيعاب الثقافي. إذ يعد خيار اللغة الوطنية فعلاً سياسياً من جانب المسـتخدمين. ولا تتخـلى الأقليات عن لغاتهـا الأم إلا في حالات اسـتثنائية معدودة، ولاسـيما إذا تركزت في منطقة معينة عاشـت فيها على مدى أجيال. أما الأداة الرئيسـة للاستيعاب الثقافي فهي نظام التعليم العام، ثم خيار اللغة في الإدارة الحكومية. ولذلك، تصبح السـيطرة على نظام المدارس قضية تثير خلافاً كبيراً وهدفاً مركزياً لبناة الأمم القادمة.

4 - تعديل الهويات الوطنية المفترضة لتلائم الحقائق السياسية. تواجه مشروعات بناء الأمة كلها في نهاية المطاف عقبات عملية تعيق تحقيق التطابق بين الفكرة والواقع، وكثيراً ما تكون الفكرة هي التي تتراجع وتنهار في وجه سياسة القوة المجردة. لا يمكن فصل سؤال الهوية عن مسألة الأراضي الإقليمية. إذ يمكن تعديـل الأفكار عبر تشـكيلة متنوعة مـن الطرق: تحجيم المطالـب الإقليمية ربما، أو نقل الهوية من الإثنية إلى الدين أو الآيديولوجيا أو مفهوم أكثر مرونة للثقافة المشـتركة، أو مفاهيم جديدة كلية عـن الهوية يمكن تقديمها لتتجاوز تلـك الموجودة حالياً. ولا ريـب في أن تغيير تعريف الهوية الوطنية لتناسـب الواقع يمثل السبيل الواعد الأقل إجباراً وإكراهاً إلى الوحدة الوطنية.

فقدان الذاكرة التاريخية

تثـير مشروعات بناء الهويـة نزاعات حادة لأن العالم لا يتألف من «أمم» متراصة ومتجانسة وجاهزة للتحول إلى وحدات سياسية. ونتيجة للغزو والهجرة والتجارة، كانت المجتمعات كلها، ومازالت، خلطات معقدة من القبائل والإثنيات والطبقات

والديانات والهويات الإقليمية والمناطقية. وأي فكرة عن الأمة لا بد أن تتضمن حتماً تغيير ولاءات أفراد أو مبادلتهم أو استبعادهم لأن قدرهم جعلهم خارج حدودها، وإذا لم يقبلوا ذلك سلماً يجب إجبارهم بالقوة. يمكن إنجاز هذا الإكراه الإجباري من القمة إلى القاعدة بواسطة الدول، لكن قد يتخذ أيضاً شكل عنف طائفي، وذلك مع قيام إحدى الطوائف بقتل جيرانها أو طردهم. والجدير بالذكر أن الأمم الخمس والعشرين تقريباً التي شكلت أوربا في منتصف القرن العشرين هي الباقية من نحو خمسمئة وحدة سياسية وجدت عند نهاية العصور الوسطى.

في جميع الحالات التي ناقشناها إلى الآن -المانيا، اليونان، إيطاليا، بريطانيا، الولايات المتحدة- اعتمدت النتائج المعاصرة، ومنها المستويات العليا من التطور الاقتصادي والديمقراطية الليبرالية، على تواريخ سابقة من العنف والإكراه. تطرقت آنفاً إلى هذه المسألة في معرض الحديث عن المانيا واليونان، حيث ضمت كل واحدة أعداداً ضخمة من السكان المنتشرين في الشتات الذين اختلطوا مع إثنيات أخرى في الشرق. بدأ تشكل الدولة المعاصرة في المانيا واليونان بعمل عنفي - حروب بسمارك مع الدانمرك والنمسا وفرنسا، من ناحية، والثورة اليونانية على العثمانيين، من ناحية أخرى. تواصل هذا العنف على مدى القرن اللاحق وذلك مع عمليات نقل السكان وإعادة رسم الحدود المستمرة.

يتحدث إرنست رينان، أحد أوائل الكتاب الذين وصفوا ظاهرة القومية الحديثة، عن فقدان الذاكرة التاريخية الذي رافق عملية بناء الأمة. «النسيان، بل أجرؤ على القول الخطأ التاريخي، عامل جوهري في خلق الأمم، ولهذا السبب كثيراً ما يمثل تقدم دراسة التاريخ خطراً داهماً على الوطنية. في واقع الأمر، يسلط الاستقصاء التاريخي الضوء على الحوادث العنيفة التي تشكل مصدر جميع التشكيلات السياسية، حتى تلك التي كانت تبعاتها مفيدة وعواقبها حميدة»، كما يؤكد. ثم يقدم الحجة على أن فقدان الذاكرة يمتد إلى الوراء ليصل إلى غزوات البرابرة لأوربا، حيث تزوج المحاربون (العزاب)، الذين أخضعوا البقايا المتفسخة من الامبراطورية الرومانية، النساء المحليات وتبنوا عاداتهن وتقاليدهن. استمر فقدان الذاكرة التاريخية عبر

القـرون، حيـث نسـينا كيانـات فخورة ومسـتقلة مثـل بورغنـدي، أو دوقيـة بارما الكـبرى، أو شـلزويغ، وكلها توجد الآن على شـكل مناطق خاضعـة لدول إقليمية أكبر حجما[11].

تجسـد كل مـن بريطانيـا والولايـات المتحـدة أحياناً نموذجـاً للتطور السـياسي السـلمي، حيـث تمكنت من تجنـب الاضطرابـات العنيفة التي اجتاحـت مجتمعات أخرى عند ترسـيخ هوياتها الوطنية عبر عملية إصلاح تدريجية ومجزأة. لكن هذا لا يصـدق إلا إلى حد معـين؛ إذ ينطبق فقدان الذاكرة التاريخيـة الذي تحدث عنه رينان عـلى الحالتين كلتيهما. فقد تعرض سـكان بريطانيا الأصليـون من الكلتيين الناطقين باللغة الغالية لغزوات متكررة من الطرف الآخر من القنال، بدأها الرومان، لتتبعهم موجـات متلاحقة مـن الإنكليز، والساكسـونيين، والدانمركيين، ثم سـلالة ملكية نورماندية ناطقة بالفرنسية في نهاية المطاف. وشمل تحول إنكلترا إلى بريطانيا مساعي اتصفـت بالعنـف في أحيان كثيرة لدمج ويلز واسـكتلندا وآيرلنـدا، بلغت حدودها القصوى في أثناء انتفاضة عيد الفصح في آيرلندا عام 1916، وقيام جمهورية آيرلندا المسـتقلة. ومن نافل القول إن آيرلندا الشـمالية لم تكن عضواً سـعيداً تماماً في العائلة البريطانيـة منـذ ذلك الحين، بينما قررت اسـكتلندا (عند كتابة هذه السـطور) إجراء استفتاء حول الاستقلال.

تـردد ملاحظـة رينان عن فقـدان الذاكرة التاريخية صدى فكرة مشـابهة لنيكولو ماكيافيلي. فقد أشار في معرض الكتابة عن بدايات روما في مقالات في العشرة كتب الأولى لتيتوس ليفيوس، إلى أن تأسيس المدينة العظيمة اعتمد على جريمة قتل الأخ، قتـل ريموس لرومولوس. كما قدم ملاحظة أوسـع ترجـع أصول جميع المشروعات العادلـة إلى الجريمـة[12]. وكذلك حال تأسـيس الديمقراطيـة في الولايات المتحدة. إذ لم تكن أميركا الشـمالية أرض «الاسـتيطان الجديد» كما يجـري التأكيد أحياناً. فقد كانـت تحتلهـا جماعـات قبلية أهليـة انتشرت في مسـاحتها الشاسـعة، ثـم تعرضت للإبـادة، أو الترحيـل، أو الطـرد مـن أراضيها إلى مناطـق احتجاز لإفسـاح المجال لمؤسسـات المسـتوطنين الديمقراطية. اعتمدت الهوية الوطنية الأميركية على مبادئ

المســاواة والحقوق الفردية والديمقراطية، لكن تلك الهوية ما كانت لتتجذر إلا على حساب سكان البلاد الأصليين. لم يجعل ذلك النتيجة أقل ديمقراطية أو عدالة، لكنه أيضــاً لا يعني أن الجريمة الأصلية ليســت جريمة. فضلاً عن ذلـك، يتعذر الإجابة عــبر العمليــات الديمقراطية عن ســؤال هل يجــب أن تعطي هوية أمــيركا الأولوية للاتحاد الســياسي اعتماداً على توكيد المســاواة في إعلان الاستقلال، أو حماية الدستور لحقــوق الولايات. وهكذا، بينــما يمتلك الألمان واليونانيــون ذكريات أكثر وضوحاً عن العنف في تاريخهم القريب، يجب ألا ينسى البريطانيون والأميركيون أن هوياتهم الوطنية المعاصرة استفادت أيضاً من الصراعات الدموية في ماضيهم البعيد.

13

حكومة رشيدة، حكومة رديئة

لماذا تعد بعض حكومات البلدان المتقدمة أكثر فاعلية من غيرها؛ كيف يحدث الإصلاح السياسي؛ لماذا يعتبر التحديث شرطاً غير كاف وغير ضروري للإصلاح؛ ومع ذلك فهو عامل مساعد؛ دور القوى الخارجية في تشجيع الإصلاح

حان وقت استخلاص بعض النتائج الختامية العامة من عملية بناء الدولة وتحديث القطاع العام. فقد تمثل غرض هذا الجزء من الكتاب في تفسير السبب وراء تمكن بعض البلدان المتقدمة من الدخول إلى القرن الحادي والعشرين بحكومات فعالة ونظيفة (من الفساد) إلى حد معقول، بينما بقي غيرها يعاني آفة الزبائنية، والفساد، والأداء الهزيل، والمستويات المتدنية من الثقة في الحكومة، وضمن المجتمع بصورة أعم. وربما يمنحنا تقديم تفسير شيئاً من البصيرة النافذة فيما يتعلق بالاستراتيجيات التي قد تستخدمها البلدان النامية المعاصرة للتصدي لمشكلات الفساد والمحسوبية اليوم.

بدأت المجتمعات الحديثة كلها بالدول الميراثية القائمة على المحسوبية والمحاباة كما دعاها فيبر، أي الحكومات التي حشدت بأصدقاء الحاكم وأفراد عائلته، أو النخب التي هيمنت على المجتمع. قيدت هذه الدول إمكانية الوصول إلى السلطة السياسية والفرصة الاقتصادية ضمن حلقة أفراد يحابيهم الحاكم ويفضلهم؛ ولم يُبذل فيها جهد كاف للتعامل مع المواطنين بطريقة لاشخصانية، على أساس قواعد

شمولية مطبقة على الكل[1]. ولم تتطور الحكومة الحديثة -أي، دولة بيروقراطية كلية ولاشخصانية- إلا بمرور الزمن، بل فشلت في حالات كثيرة في التطور أصلاً.

اختبرت حالات تتفاوت وتتباين من حيث نجاح هذه العملية التحديثية أو فشلها. طورت المانيا جوهر دولة حديثة في العقود المبكرة من القرن التاسع عشر. كما أوجدت اليابان، كما سنرى في الفصل 23، بيروقراطية حديثة من الصفر تقريباً بعد وقت قصير من انفتاح البلاد في عصر الاستعادة الميجية. بالمقابل، لم تطور إيطاليا أو اليونان دولة حديثة قوية وتابعت الممارسات الزبائنية إلى اليوم. بينما مثلت بريطانيا والولايات المتحدة حالة وسطية: في كل منهما بيروقراطية متخمة بالمحسوبية في النصف الأول من القرن التاسع عشر، أو زبائنية كاملة النضج في حالة الولايات المتحدة. أصلحت بريطانيا نظامها بطريقة حاسمة في أعقاب تقرير نورثكوت-تريفليان في خمسينيات القرن، بينما سعت الولايات المتحدة إلى إصلاح قطاعها العام بأسلوب تدريجي وتراكمي منذ أوائل الثمانينيات حتى ثلاثينيات القرن اللاحق.

يمكن أن تتمتع الدول الميراثية بمستوى مرتفع من الاستقرار. فهي مشيدة باستخدام لبنات البناء الأساسية للألفة والارتباط الاجتماعي بين البشر، أي النزعة البيولوجية لدى الناس لمحاباة الأقرباء والأصدقاء الذين يتبادلون معهم الحظوة والمكاسب والخدمات. تبني النخبة سلطتها عبر إدارة سلاسل المحسوبية التي يتبع بها العملاء رعاتهم سعياً وراء المكافآت الفردية. يتعزز ذلك كله بالطقوس الشعائرية، والدين، والأفكار المشرعنة لشكل معين من حكم النخبة. تعد هذه الجماعات النخبوية أفضل تنظيماً من غيرها في المجتمع -ولاسيما الفلاحين المشتتين الذين يطحنهم الفقر في المجتمعات الزراعية- وأكثر خبرة وقدرة على حمل السلاح واستخدام العنف. ومع زيادة حجم المجتمع ومداه، تتحول شبكات المحسوبية غير الرسمية إلى تراتبيات زبائنية رسمية أكثر تنظيماً. لكن المبدأ التنظيمي الأساسي للسياسة -الإيثار المتبادل- يبقى على حاله. ويمكن لجماعات نخبوية أخرى أفضل تنظيماً أن تحل محل النخب التي تدير هذا النوع من النظام ما إن تستولي على السلطة السياسية، لكن نادراً ما تكون من غير النخب الأدنى مرتبة. نجحت هذه الأنواع

مـن الـدول ما قبل الحديثة في البقـاء والثبات على مدى قرون ومـا تزال موجودة في شتى أنحاء العالم في اللحظة الراهنة.

السبل المؤدية إلى الحكومة الحديثة

إذن، كيـف نجحت المجتمعات في عبور المرحلة الانتقالية من الدولة الميراثية إلى الحديثة؟ لا ريب في أن الحالات المختارة هنا (التي نعترف بمحدودية عددها) تشير بدلالتها إلى وجود سبيلين مهمين على أقل تقدير.

يـأتي الأول عـن طريـق التنافـس العسـكري. فقـد وجـدت الصـين القديمـة، وبروسيا، واليابان، أنها منخرطة في صراعات مطولة مع الجيران، حظي فيها التنظيم الحكومـي الفعال بأهمية حاسـمة لبقاء الوطن. تخلق المنافسـة العسـكرية ضرورات ملحـة تفـوق في قوتها أي حافـز اقتصـادي: لا شيء يهم، على الرغـم من كل شيء، إذا كنـت سـأتعرض مـع أسرتي بأكملها لخطر القتـل عند نهاية الحـرب. إن الحاجة إلى إنشـاء جيش تمنـح الأولوية للتوظيف والتجنيد على أسـاس الكفـاءة والأهلية؛ وهـي تحتـم فرض ضرائـب جديدة وقـدرة على جمـع العائدات وزيادتهـا؛ وتتطلب تنظيماً بيروقراطياً من أجل جباية الضرائب وإدارة السلسـلة المالية واللوجستية التي تمـون الجنود في الميدان؛ كـما تربك العلاقات بين النخب عبر التجنيد الإجباري لغير النخب للخدمة في الجيش بل حتى قيادته في أحيان كثيرة.

لعبـت الحـرب أيضـاً دوراً بالـغ الأهميـة ومشـابهاً لـدور بنـاء الأمة الحاسـم في بنـاء الدولـة الناجح. وما إن ترسـخت القومية بوصفهـا مبدأ وعقيـدة زمن الثورة الفرنسـية، حتى شُـكلت الهويـات الوطنية عـبر تعديل الحـدود السياسـية لتتطابق مـع تـوزع الجماعات الثقافية أو الإثنيـة أو اللغوية الموجودة. ومثلـما رأينا في الفصل الأخير، تطلب ذلك في العادة عملية عنيفة لإعادة ترسـيم الحدود، أو قتل السـكان الذين يعيشون معها، أو نقلهم أو استيعابهم ودمجهم بالقوة.

في المجلد الأول، رأينا عدداً من نماذج تحديث الدولة عن طريق الحرب، ولاسيما في حالة الصين، حيث قدمت الحجة على أنها أول مجتمع يقيم دولة متماسكة وشاملة ولاشخصانية. الصينيون هم الذين ابتكروا معايير الجدارة والأهلية وامتحان القبول في الخدمة المدنية في القرن الثالث قبل الميلاد، وهي ممارسة لم تطبق على نطاق واسع في أوربا حتى القرن التاسع عشر. كما توصل المماليك والعثمانيون إلى شكل حديث ومعقول من الإدارة العامة عبر ما يبدو اليوم أشبه بمؤسسة غريبة للرق العسكري: أسر الشباب في الأراضي الأجنبية وأخذهم من عائلاتهم، ثم تربيتهم وإعدادهم ليكونوا جنوداً وإداريين.

شعرت بروسيا أيضاً بضغط التنافس العسكري وطبقت تدريجياً مبادئ البيروقراطية الحديثة المستقلة ذاتياً التي بقيت حتى الوقت الحاضر. بدأ ذلك عام 1660 بقرار الحاكم المنتخِب الأكبر بعدم حل الجيش بعد صلح أوليفا، بل الحفاظ على جيش عامل حتم توفير احتياجاته إعادة تنظيم البنية الإدارية في البلاد برمتها. أجبرت هزيمة بروسيا أمام نابليون عام 1806 على فتح باب البيروقراطية أمام الطبقات الوسطى وفقاً لإصلاحات شتاين-هاردنبرغ. وأوجد تأسيس بيروقراطية مكونة من النخبة ومعتمدة على مبدأ الجدارة والأهلية ائتلافاً سياسياً طاغياً لدعم استمرارية استقلاليتها. ومنذ ذلك الحين، يبدي مؤيدوها معارضة شديدة لمحاولة أي سياسي أو حزب استخدام المحسوبية لضم موظف إلى البيروقراطية، فيجبر على التراجع. مضت هذه الاستقلالية في بروسيا شوطاً بعيداً، حيث وجد الزعماء المنتخبون ديمقراطياً أن من المستحيل إخضاع الجزء العسكري من البيروقراطية لمشيئتهم. أوجد بسمارك أمة المانية حديثة عبر الحرب، وأطلق العنان لقومية عدوانية بلغت ذروتها في الحربين العالميتين. ولذلك كان ثمن شراء الحداثة والهوية الوطنية باهظاً ومرعباً.

يمر السبيل الثاني لتحديث الدولة عبر عملية إصلاح سياسي سلمي، اعتماداً على تشكيل ائتلاف من الفئات الاجتماعية المهتمة بوجود دولة تتمتع بالكفاءة والنزاهة. تكمن في أساس تشكيل هذا الائتلاف عملية تحديث اجتماعية-اقتصادية. ومثلما

لاحظنا في الإطار العام للتطور الذي عرضناه في الفصل الثاني، كثيراً ما يحفز النمو الاقتصادي التحشيد الاجتماعي عبر توسيع تقسيم العمل. يؤدي التحديث إلى التمدين، وإلى مطالب بمستويات مرتفعة من التعليم، والتخصص المهني، وجملة أخرى من التغييرات التي تنتج عدداً من اللاعبين الاجتماعيين الجدد غير الحاضرين في المجتمع الزراعي. ليس لدى هؤلاء اللاعبين مصلحة كبيرة في النظام الميراثي القائم؛ ويمكنهم إما الاندماج فيه، أو تشكيل ائتلاف خارجي لتغيير القواعد والقوانين التي يشتغل بواسطتها.

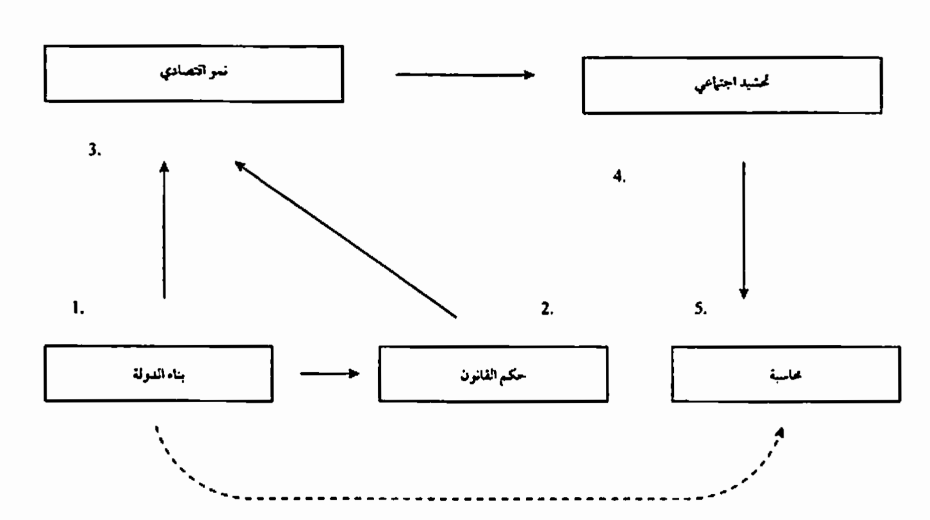
تكشّف السيناريو الثاني في بريطانيا والولايات المتحدة. إذ دخل البلدان مرحلة التصنيع في وقت مبكر، وقادت جماعات الطبقة الوسطى الجديدة التي تشكلت نتيجتها حملة المطالبة بإصلاح الخدمة المدنية، التي وجدت التعبير التشريعي عنها في إصلاح نورثكوت-تريفليان وقانون بندلتون. جرت عملية الإصلاح البريطاني بسرعة أكبر من الأميركي لعدة أسباب: أولاً، كانت النخبة البريطانية أشد تراصاً وتآزراً وحظيت بسيطرة أكبر على عملية الإصلاح؛ ثانياً، لا يفرض نظام «ويستمنستر» سوى عدد قليل من العقبات أمام الفعل السياسي الحاسم مقارنة بالنظام الأميركي المعقد القائم على الضوابط والتوازنات. أسهمت المحاكم، والمعارضة على مستوى الولايات، وصعوبة تحقيق أغلبية تشريعية واضحة، في إبطاء عملية الإصلاح الأميركي، لكنها لم تكن مهمة في الحالة البريطانية. أما الفارق الأهم فتمثل في حقيقة أن الزبائنية قد أصبحت متجذرة في أعماق السياسة الأميركية قبل هجمة الإصلاح، ومن ثم كان استئصالها أشد صعوبة.

يوصلنا ذلك كله إلى سؤال الزبائنية، ولماذا غدت أشد قوة وأكثر انتشاراً في بعض البلدان من سواها. قدم مارتن شيفتر بالأساس الإجابة التي اقترحناها هنا هذه الحالات: المسألة تتعلق بالتسلسل (التاريخي) الذي أدخلت به المؤسسات الحديثة، وعلى وجه الخصوص المرحلة التي فتح فيها حق الاقتراع الديمقراطي أول مرة[2]. عرّفتُ الزبائنية بأنها مقايضة الأصوات والدعم السياسي بالمكاسب والفوائد الفردية بدلاً من السياسات البرامجية، وميّزتها عن أنظمة المحسوبية النخبوية حيث

مـدى التوظيـف الزبائني أكثـر محدودية وأقـل تنظيماً. تظهـر الزبائنيـة عندما تصل الديمقراطيـة قبـل أن تجد الدولـة الحديثة الوقت الـكافي لتعزيز ذاتهـا والتحول إلى مؤسسة مستقلة تتمتع بائتلاف سياسي داعم. وتعد شكلاً فعالاً وكفؤاً من التحشيد السـياسي في المجتمعات محدودة الدخل والتعليم، ولذلك فإن أفضل فهم لها يكمن في اعتبارها صيغة مبكرة من الديمقراطية. توسـع حق الاقتراع في الولايات المتحدة واليونان وإيطاليا قبل إنشاء دولة حديثة: ثلاثينيات القرن التاسع عشر في الولايات المتحدة، وبين عامي 1844 و1864 في اليونان، والحقبة اللاحقة على عام 1946 في إيطاليا. اسـتخدمت الأحزاب السياسية في البلدان الثلاثة كلها بيروقراطياتها العامة مصادر للمكاسـب والفوائـد للعملاء السياسـيين، ما أفرز عواقـب كارثية متوقعة عـلى قدرة الدولة. مبدأ الدولـة الكفؤة هو الجدارة والأهلية؛ ومبدأ الديمقراطية هو المشـاركة الشـعبية. يمكن جعل هذين المبدأين يعملان معاً، لكن يوجد على الدوام توتر كامن بينهما.

التفاعـل بـين الأبعـاد المختلفة للتطـور أكثر تعقيـداً من ذلك بالطبـع، ويمكن توضيحه بالأشكال الآتية.

الشكل8: سبيل التطور البروسي/الألماني



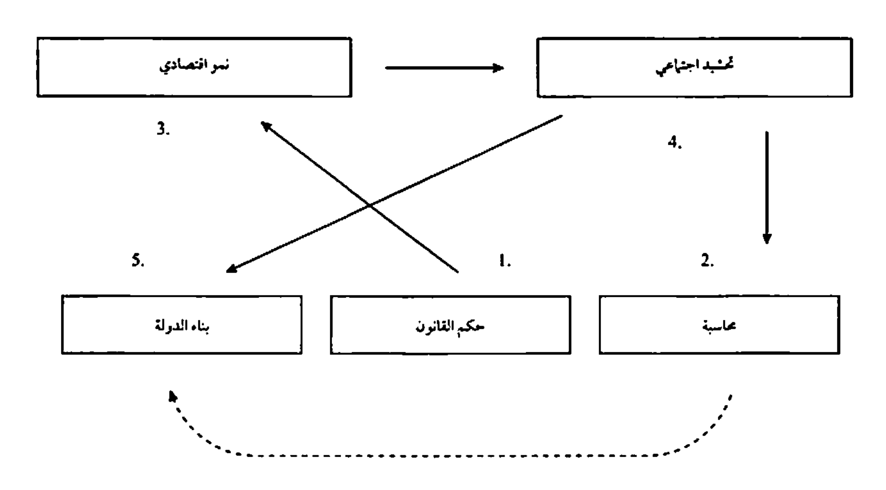
يبين الشكل 8 سبيل التطور البروسي/ الألماني. بدأت بروسيا بناء دولة قوية لأسباب لا علاقة لها بالتطور الاقتصادي؛ بل بالحاجة إلى بقاء الوطن (يشير الخط المنقط الرابط بين بناء الدولة والمحاسبة الديمقراطية إلى أن تأثير الأول في الثانية سلبي). صحيح أن بناء الدولة حدث تحت سلطة حكومات مستبدة، لكنه مارس كما رأينا تأثيراً إيجابياً في تطور حكم القانون. حكمت البيروقراطية عبر القانون؛ وبينما لم تقبل الدولة مبدأ المحاسبة الديمقراطية، اعتمدت سيادتها باطراد على فكرة أن البيروقراطية هي الوصي على المصلحة العامة.

وهكذا هيأت التوليفة التي جمعت الدولة الحديثة وحكم القانون المنصة الضرورية لإقلاع النمو الاقتصادي الذي بدأ في منتصف القرن التاسع عشر تقريباً. لاحظ المؤرخ الاقتصادي ألكسندر غيرشينكرون أن الدولة لعبت في تطور ألمانيا المتأخر دوراً أكبر في تشجيع النمو الاقتصادي مقارنة بإنكلترا، الدولة التي تمتعت بقدرة عالية عند بداية عملية التصنيع[3]. ثم أدى النمو الاقتصادي إلى ظهور طبقة عاملة وتحشيدها تحت راية الديمقراطية الاجتماعية الألمانية. عبر الطريق الألماني نحو الديمقراطية الليبرالية الحرب والثورة والقمع في أوائل القرن العشرين. وخلف التطور المبكر لدولة قوية ومستقلة ذاتياً تأثيراً سلبياً في المحاسبة الديمقراطية، ما ساعد على دفع البلاد إلى أتون الحرب العالمية الأولى، ثم تقويض ديمقراطية فايمار. ولم تظهر ديمقراطية ليبرالية ممأسسة بشكل كامل إلا مع ولادة جمهورية ألمانيا الاتحادية عام 1949.

سلكت الولايات المتحدة سبيلاً مختلفاً تماماً نحو التحديث السياسي (انظر الشكل 9). فقد ورثت من بريطانيا حكم قانون قوياً بصيغة القانون العام، وهو مؤسسة انتشرت في شتى المستوطنات قبل مقدم الديمقراطية بوقت طويل. وضع حكم القانون، مع حمايته القوية لحقوق الملكية الخاصة، الركيزة الأساسية للتطور الاقتصادي السريع في القرن التاسع عشر. لكن تبني حق التصويت الشامل للذكور البيض في وقت مبكر، ترك تأثيراً سلبياً حاسماً في بناء الدولة الأميركية عبر نشر الزبائنية على المستويات الحكومية كلها فعلياً (الخط المنقط في الشكل 9). على أي

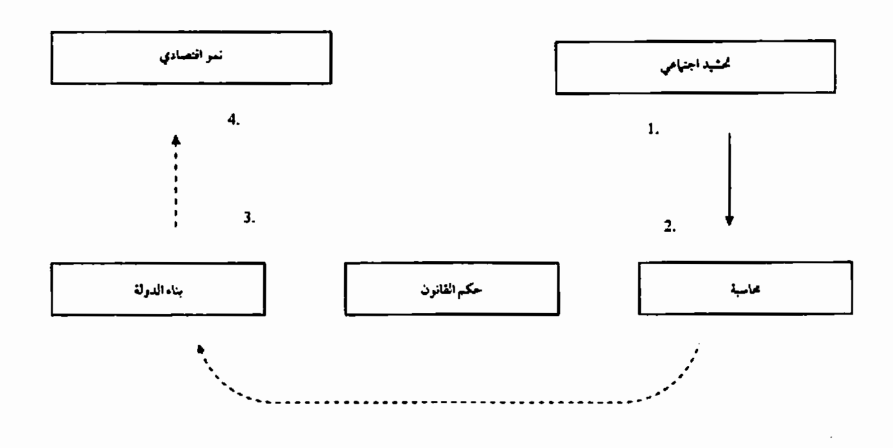
حال، أوجد النمو فئات اجتماعية جديدة، حشدت عبر المجتمع المدني وبوصفها فصائل جديدة ضمن الأحزاب السياسية القائمة. ثم قاد ائتلاف الإصلاح المسعى إلى تحديث الدولة الأميركية.

الشكل9: السبيل الأميركي



أخيراً، يوضح الشكل10 سبيل اليونان/ إيطاليا الجنوبية. لم تكن نقطة الدخول إلى التطور بناء الدولة ولا النمو الاقتصادي؛ بل التحشيد الاجتماعي (ما وصف سابقاً بأنه تحديث من دون تطوير) والدمقرطة المبكرة. بينما جعل الضعف وغياب الفرص في الاقتصاد الرأسمالي من الدولة هدفاً للأسر: استيلاء فئات النخبة الاجتماعية عليها أولاً، ثم الأحزاب السياسية الجماهيرية مع تعمق الديمقراطية. كما أوهنت الزبائنية المتوسعة قدرة الدولة، ما ضاعف تقييد احتمالات النمو الاقتصادي (الخطان المنقطان).

الشكل10: سبيل اليونان/إيطاليا الجنوبية



الفساد والطبقة الوسطى

حفز التحديث الاقتصادي في بريطانيا وأميركا التحشيد الاجتماعي، الذي خلق بدوره الشروط الملائمة لاستئصال المحسوبية والزبائنية. في البلدين كليهما، كانت جماعات الطبقة الوسطى الجديدة هي التي سعت إلى إنهاء نظام المحسوبية. وربما دفع ذلك بعض المراقبين إلى الاعتقاد بأن التحديث الاجتماعي-الاقتصادي وظهور طبقة وسطى قادران وحدهما على إنشاء حكومة حديثة. لكن تدحض هذا الرأي حالتا اليونان وإيطاليا الجنوبية، وفي كل منهما مجتمع غني وحديث، ومع ذلك تستمران في ممارسة الزبائنية. لا توجد آلية تلقائية تنتج حكومة نزيهة ونظيفة وحديثة، بسبب وجود جملة من العوامل الأخرى الضرورية لتفسير النتائج.

من هذه العوامل جودة النمو الاقتصادي. رأينا أن التصنيع أتى متأخراً إلى اليونان وإيطاليا الجنوبية، وأن عملية التمدين تميزت بطبيعة مختلفة تماماً عما جرى في بريطانيا والولايات المتحدة. ففي هذين البلدين، أوجد التصنيع فئات مهنية وعلاقات اجتماعية جديدة؛ أما في اليونان وجنوب إيطاليا فقد انتقل سكان الريف إلى المدن، حاملين معهم عاداتهم وأساليب حياتهم القروية. في الاقتصاد الرأسمالي المزدهر، تتعزز المصلحة الفردية على أفضل وجه عبر السياسات العامة العريضة،

مثـل معـدلات منخفضة للضرائب، وأشـكال مختلفـة من التنظيم، ومعايير متسـقة للتجـارة الداخليـة والخارجيـة. بالمقابل، حين يـؤدي ترييف المـدن إلى الحفاظ على المجتمـع المحـلي في «القرية الصغيرة» (Gemeinschaft) سـلبياً، يصبح من الأسـهل المحافظـة على الأشـكال الزبائنية من التنظيـم الاجتماعي. إذ تعـد المكافآت الفردية الكامنة في جوهر الزبائنية أكثر أهمية من السياسات[4].

ثانياً، لا يوجد ضمان بأن تدعم الطبقة الوسطى كلها ائتلاف الإصلاح المناهض للزبائنية. وحتى داخل الولايات المتحدة، لم ينضم جميع اللاعبين الاجتماعيين الجدد الذين أنتجهم التصنيع إلى الحركة التقدمية. ومثلما رأينا، اكتشفت السكك الحديدية كيف تستغل نظام المحسوبية القائم لمصلحتها؛ في حالات كثيرة كان زبائن السكك الحديديـة -التجـار، المزارعون، وكلاء الشـحن- هـم الذين قادوا الهجـوم ضد ما اعتبروه علاقة مريحة ودافئة بين السـكك الحديدية والسياسـيين. ثمة سـباق بمعنى مـن المعـاني بين مصالـح الطبقة الوسـطى المنظمـة حديثـاً والمعارضة للمحسـوبية، والآليـات الحضريـة القائمة على ضم فئـات اجتماعية جديدة مثـل المهاجرين الذين وصلوا مؤخراً.

في اليونان وإيطاليا الجنوبية، خسر السباق على تجنيد الطبقات الوسطى في ائتلاف للإصـلاح حتـى قبل أن يبدأ تقريباً. ظهرت في إيطاليا طبقة وسـطى إصلاحية قوية في الشـمال كان بوسـعها قيادة ائتلاف لمحاولة تغيير طبيعة السياسة في الجنوب. لكن هذه الجماعات وجدت المهمة مغالية في الطموح، نظراً لضعف الدولة القائمة؛ وكان من الأسـهل ضمان السلام والاستقرار باسـتغلال النخبة المحلية وسلاسل العملاء المرتبطـة بهـا. في المنطقتين كلتيهما، كانـت الفئات الأقل زبائنية هـي تلك المنتمية إلى اليسـار المتطـرف، ممثلاً في الشـيوعيين اليونانيـين والإيطاليين. تبنـى الحزبان أجندة تسـتهدف إسـقاط النظام السـياسي الديمقراطـي برمته، ولذلـك عارضتهما القوى الخارجية كبريطانيا والولايات المتحدة معارضة شديدة (نجح الشيوعيون في إيطاليا في الوصـول إلى السـلطة في تورينو وبولونيا، ونسـب إليهم الفضـل عموماً في إدارة حكم نظيف وفعال نسـبياً على مسـتوى البلديات). وبينما انتمى أغلب التقدميين في

الولايات المتحدة إلى اليسار أيضاً، كانت لهم مصلحة قوية في الحفاظ على النظام الأميركي القائم ولذلك امتلكوا فرصة أفضل في الوصول إلى السلطة على المستوى الوطني.

ثالثاً، ربما توجد عوامل ثقافية تفسر الاختلاف في النتائج بين المانيا وبريطانيا والولايات المتحدة، من جهة، واليونان وإيطاليا، من جهة أخرى. إذ لا توضح المصلحة الذاتية سوى جزء من السبب الكامن وراء مطالبة مختلف الفئات الاجتماعية بالتغيير، ولا تنجح في تبرير النزعة الأخلاقية القوية المرافقة لمثل هذه الحركات في كثير من الأحيان. لقد حفزت بواعث التدين الشخصي الزعماء الأفراد لحركات الإصلاح في كل من هذه البلدان. ومن هؤلاء الحاكم المنتخب الأكبر وفريدريك وليام الأول ملك بروسيا، اللذان أغرتهما الكالفينية لدعوة إخوة العقيدة من الخارج ومنحتهما رؤية انضباطية لمجتمع متقشف وأخلاقي بقيادة دولة تتمتع بالاستقامة والنزاهة. انتشرت الكالفينية أيضاً في الدولة الهولندية، التي راكمت ثروة وقوة استثنائيتين في القرن السابع عشر بعد نيل الاستقلال من إسبانيا الكاثوليكية[5]. بينما جسدت التطهرية (البيوريتانية) قبل وقت طويل من الحرب الأهلية الإنكليزية، محركاً مهماً للإصلاح في إنكلترا، واستمرت في تشكيل سلوك الطبقات الوسطى الجديدة في القرن التاسع عشر. يصدق ذلك أيضاً على الإصلاحيين من الطبقات العليا في الحقبة التقدمية في أميركا أواخر القرن، الذين لم يعتقدوا أن الزعماء السياسيين وسياسة المحسوبية من العقبات المعيقة لجني المال وصنع الثروة فحسب، بل أغضبهم من الناحية الأخلاقية أيضاً فساد المناصب العامة وانحرافها لصالح الغايات الخاصة. صحيح أن الأميركيين يشككون بسلطة الدولة، لكنهم يؤمنون أيضاً بأن حكومتهم الديمقراطية تتمتع بشرعية عميقة، وأن استغلال المصالح المالية والسياسيين الفاسدين للعملية الديمقراطية يعد ضربة مسددة للمبدأ الديمقراطي ذاته. لقد حفز قادة أفراداً مثل غيفورد بنتشوت نوعٌ من التدين البروتستانتي اختفى غالباً من الحياة العامة المعاصرة في أميركا.

يتطلب وضع الولاء للدولة قبل الولاء للعائلة أو الدين أو القبيلة مدى واسعاً من الثقة ورأس المال الاجتماعي. وتعد بريطانيا والولايات المتحدة تقليدياً من المجتمعات التي تتمتع بوفرة منهما، على الأقل مقارنة باليونان وإيطاليا الجنوبية. ويستحيل إيجاد حركات اجتماعية إذا لم تحفز الناس دوافع قوية للانضمام إلى منظمات المجتمع المدني، ولن يحظى هؤلاء بمصدر للإلهام إلا إذا وجد مثل أعلى للمسؤولية المدنية أمام المجتمع الأوسع حاضر بين إخوانهم المواطنين.

تنوعت مصادر رأس المال الاجتماعي في بريطانيا والولايات المتحدة وتعددت. يتعلق أحدها بالشكل الطائفي للبروتستانتية، الذي تجذر، كما لاحظنا آنفاً، في البلدين معاً وشجع التنظيم الشعبي/ الأهلي للحياة الدينية، التي لم تعتمد على مؤسسات ممركزة وتراتبية. لكن المصدر الثاني يتصل بالهوية الوطنية القوية المستندة إلى مؤسسات راسخة -في حالة بريطانيا: القانون العام، والبرلمان، والملكية؛ وفي حالة أميركا: تراث مشابه للقانون العام والمؤسسات الديمقراطية المنبثقة من الدستور. بحلول القرن التاسع عشر، عُدّت الحكومة في كل من البلدين تعبيراً شرعياً عن السيادة الوطنية وغدت هدفاً لقدر كبير من الولاء.

عانى اليونانيون والإيطاليون على الدوام مصاعب أكبر في الإحساس بالهوية الوطنية. كان المجتمع اليوناني متجانساً جداً على المستويات الإثنية والثقافية والدينية، لكن الدولة اليونانية اعتبرت في أحوال كثيرة أداة بيد القوى الخارجية ولذلك فقدت الشرعية. ومن ثم تقيد الولاء ضمن حلقة ضيقة حول العائلة؛ بينما تحولت الدولة إلى هدف للشك والارتياب. كما ظلت إيطاليا، ولاسيما في الجنوب، ملعباً لمختلف القوى الأجنبية التي حرضت الإيطاليين بعضهم على بعض وفرقت بينهم. أما البلد الموحد الذي ظهر بعد عام 1861 فقد جمع معاً مناطق شديدة الاختلاف ثقافياً وعلى مستويات التطور، ولم يولد قط ذلك النوع من السلطة السياسية المركزية التي يمكن أن تستوعب الجنوب وتدمجه في الشمال. وكثيراً ما تطغى الولاءات المناطقية على الهوية الوطنية حتى اليوم، كما يشهد وجود العصبة الشمالية ذاته. ظهر أبطال أفراد استمدوا إلهامهم من إحساس قوي بالواجب المدني،

مثل البيرتو تشيزا وجيوفاني فالكوني. هنالك أيضاً بقايا من تراث جمهوري مدني قوي في مدن الشمال. لكن افتقاد مؤسسات الدولة للشرعية في الجنوب أساساً ضيق مدى الثقة وحصرها في الأصدقاء والأقرباء، وهي نزعة تمأسست عبر منظمات مثل المافيا.

إعادة الميراثية

لكن قبل أن يبالغ الأميركيون والبريطانيون والألمان في الرضا الذاتي عن أنظمتهم السياسية، من المهم ملاحظة أن مشكلة الميراثية لم تحل نهائياً في أي نظام سياسي. قدمت الحجة في المجلد الأول على أن الاعتماد على الأصدقاء والأقرباء نمط افتراضي صحيح للنزعة الاجتماعية البشرية، وسوف يعود دوماً بأشكال مختلفة في غياب محفزات قوية للسلوك بطريقة مغايرة. إذ تجبرنا الدولة الحديثة اللاشخصانية على التصرف بأساليب تتنافر تنافراً عميقاً مع طبائعنا ولذلك فهي معرضة باستمرار لخطر التآكل والانحسار والانتكاس. وسوف تسعى النخب في أي مجتمع إلى استخدام تفوقها في الوصول إلى النظام السياسي لتعزيز تخندقها، وتدعيم الأقرباء والأصدقاء، إلا إذا منعت صراحة من تحقيق بغيتها بواسطة قوى منظمة أخرى في النظام السياسي. يصدق هذا على الديمقراطية الليبرالية المتقدمة كما على غيرها من النظم السياسية، ويمكن تقديم الحجة على أن عملية إعادة الميراثية مستمرة إلى الوقت الحاضر.

ألغت إصلاحات الحقبة التقدمية شكلاً واحداً محدداً من أشكال الزبائنية: قدرة الأحزاب السياسية على ضمان الدعم والتأييد عبر توزيع الوظائف في البيروقراطية على المستويات الاتحادية والمحلية والولاية. لكنها لم تضع حداً لممارسة توزيع الأنواع الأخرى من المكاسب والخدمات، مثل الإعانات والدعم، والتخفيضات الضريبية، وغيرها من المنافع والفوائد، على الأنصار السياسيين. من الآفات الكبرى التي ابتليت بها السياسة الأميركية في السنوات الأخيرة تأثير جماعات المصالح القادرة فعلياً على شراء السياسيين عبر المساهمة في الحملات الانتخابية وممارسة الضغط

والتأثير. يعد معظم هذا النشاط قانونياً تماماً، ومن ثم أوجدت الولايات المتحدة بمعنى من المعاني شكلاً جديدة من الزبائنية، لكن تمارس على نطاق أوسع مع توظيف مبالغ مالية ضخمة. سوف أعود إلى هذه القضية في الجزء الأخير من هذا الكتاب.

لا تعد هذه مشكلة أميركا وحدها، ففي اليابان أيضاً -كما لاحظنا- تراث من البيروقراطية القوية المستقلة، ولم تكن الوظائف في البيروقراطية قط عملة للفساد هناك. من ناحية أخرى، مثلت علاوات الميزانية على مدى عقود عديدة عملة ما يدعى بالمال السياسي الياباني، حيث حافظ الحزب الديمقراطي الليبرالي على هيمنته طوال عدة عقود عبر المهارة في توزيع المكاسب من أموال الحكومة على الأنصار والمحازبين. تبدت قدرة جماعات الضغط والمصالح اليابانية، مثل صناعة الطاقة الكهربائية، على أسر المنظمين والتحكم بهم في الأزمة التي اجتاحت البلاد عام 2011 بعد زلزال توهوكو والكارثة النووية في مفاعل فوكوشيما.

أعطِ الحرب فرصة؟

مثلت المنافسة العسكرية دافعاً محركاً مهماً لتحديث الدولة في الحالات المختارة هنا، لكنها بحد ذاتها شرط غير كاف ولا ضروري لتحقيق هذه الغاية. والعينة التي اخترناها منحازة عمداً نحو الحالات الناجحة، لكن عدداً من المراقبين أشاروا إلى أن المنافسة الحربية المطولة في أجزاء أخرى من العالم لم تنتج دولاً حديثة. يصدق ذلك على قبائل بابوا غينيا الجديدة ومناطق أخرى في ميلانيزيا، التي ظلت تخوض فيما بينها حرباً على مدى أربعين ألف سنة، ومع ذلك عجزت عن تحقيق حتى أشكال تنظيمية على مستوى الدولة قبل وصول المستعمرين الأوربيين. يصح ذلك عموماً على أميركا اللاتينية أيضاً، التي انتهت حروبها مع بقاء النخب الميراثية في السلطة (انظر الفصل 17 لاحقاً). من الواضح أن هناك شروطاً أخرى، مثل الجغرافيا الطبيعية، والبنية الطبقية للمجتمعات، والآيديولوجيا، توالفت مع الحرب لإنتاج دول حديثة في آسيا وأوربا لكن ليس في غيرهما من الأماكن.

بالمقابل، أنشأت بلدان أخرى حكومات حديثة لا زبائنية من دون منافسة عسكرية. إذ خاضت السويد والدانمرك حروباً كثيرة في بدايات العصر الحديث، بينما جنحت دول الجوار، النرويج وفنلندا وآيسلندا، إلى السلم، ومع ذلك تتمتع كلها بحكومات نظيفة ونزيهة متشابهة اليوم. كانت كوريا ضحية العدوان الخارجي، والاحتلال الأجنبي، والعنف بدءاً من أواخر القرن التاسع عشر وحتى نهاية الحرب الكورية، لكن حظيت بنظام بيروقراطي يضاهي في الجودة نظيره الياباني، وكذلك حال سنغافورة، المستعمرة البريطانية السابقة. كما توجد دول حديثة وغير زبائنية في كندا وأستراليا ونيوزيلندا دون أن تشارك في منافسات عسكرية.

في كثير من هذه الحالات، كانت الحكومة عالية الجودة نتيجة لميراث كولونيالي مباشر (استقلت النرويج عن الدانمرك عام 1813، وآيسلندا عام 1874، وانفصلت كندا عن بريطانيا عام 1867). بينما نتجت في غيرها عن النسخ المتعمد لنماذج أخرى. أقامت سنغافورة وماليزيا فعلياً حكومات حديثة كفؤة من الصفر، مع أن المعطيات بدت غير واعدة عند الانطلاق، حيث جاءت استجابة للتحديات المدركة من القوى اليسارية التي احتشدت في شتى أرجاء جنوب شرق آسيا[6].

تفرز هذه الملاحظات مضامين مهمة للحاضر. فقد اقترح المحلل العسكري إدوارد لوتواك بأسلوب شبه جدي، أن المجتمع الدولي بحاجة إلى «منح الحرب فرصة» في المناطق التي تضعف فيها الدولة مثل إفريقيا جنوب الصحراء[7]. وقدم الحجة على أن الدول الحديثة تشكلت في أوربا على مر القرون عبر صراعات حربية قاسية؛ بينما لم يسمح لإفريقيا، بحدود دولها اللاعقلانية من الحقبة الاستعمارية، بحل مشكلتها بطريقة مشابهة. ولم توجد الدول هناك لا بيروقراطيات قوية ولا هويات وطنية جامعة.

يجب ألا نرغب بإعادة تجربة أوربا العنيفة في غيرها، وبغض النظر عن هذه الحقيقة، ليس من الواضح هل يمكن حتى لصراع يستمر قروناً أن ينتج فعلاً دولاً قوية في أماكن أخرى من العالم. فما هو السبب، وما هي المقاربات البديلة التي يمكن

اتخاذها لبناء الدولة في إفريقيا؟ سوف نتصدى لمثل هذه الأسئلة في الجزء اللاحق من الكتاب الذي يتناول ميراث الكولونيالية. من ناحية أخرى، تشير حقيقة أن دولاً أخرى تمكنت من إقامة حكومات حديثة دون حرب، إلى أن على الدول النامية اليوم اختيار سبل سلمية مشابهة.

ربما تؤكد حقيقة أن الدخول المبكر للديمقراطية شجع الزبائنية، وأن الدول القوية اليوم تشكلت غالباً قبل مقدم الديمقراطية، ضرورة أن تحاول البلدان النامية المعاصرة اتباع التسلسل التاريخي ذاته. كانت هذه في الواقع نتيجة استخلصها صمويل هنتنغتون في كتابه **النظام السياسي في مجتمعات متغيرة** -المجتمعات بحاجة إلى النظام قبل حاجتها إلى الديمقراطية، وتكون أفضل حالاً حين تنجز الانتقال -في ظل الاستبداد- إلى نظام سياسي واقتصادي محدث بصورة كاملة بدلاً من محاولة القفز إلى الديمقراطية مباشرة. لم يكتف الكتاب بامتداح الأنظمة الشيوعية القائمة بسبب قدرتها على توسيع المشاركة السياسية وتسريع النمو الاقتصادي؛ بل استحسن أنظمة كذلك الذي ابتكره الحزب الثوري المؤسسي في المكسيك (PRI)، الذي حكم البلاد من أربعينيات القرن العشرين حتى عام 2000، ثم عاد إلى السلطة مجدداً عام 2013. أوجد الحزب نظاماً سياسياً مستقراً وطيداً حل محل الانقلابات، والزعماء العسكريين، والصراعات الاجتماعية العنيفة التي ميزت القرن الأول من وجود الأمة المكسيكية، لكن على حساب الديمقراطية والحيوية الاقتصادية[8]. قدم تلميذ هنتنغتون فريد زكريا حجة مشابهة على أهمية الترتيب التسلسلي، مشدداً على حكم القانون الليبرالي، أكثر من النظام السياسي بحد ذاته، بوصفه خطوة أولى ضرورية تسبق مقدم الديمقراطية[9].

صحيح أن هذا النوع من الحجج يبدو متدفقاً بشكل منطقي من الحالات المقدمة هنا، لكنه لا يعد في الحقيقة مرشداً مفيداً للسياسة في وقتنا الحاضر[10]. فمن السهل القول إن على المجتمعات إنشاء بيروقراطية قوية ومستقلة وفيبرية أولاً، أو تطبيق حكم قانون ليبرالي مع محاكمه المستقلة وقضاته المؤهلين. المشكلة تكمن في صعوبة إنجاز أي من المهمتين، لأن المسألة تتعلق بالبناء المؤسسي. وكثيراً ما تكون

المؤسسات مقررة سلفاً بالميراث التاريخي، أو مصممة بواسطة القوى الخارجية. لقد تمكنت مجتمعات فقيرة عديدة في العالم النامي من إقامة دول سلطوية بقيت في الحكم عبر توليفة جمعت القمع والضم والاستيعاب. لكن لأسباب عرفناها، لم تتمكن إلا فيما ندر من إيجاد طبقة الماندرين (الإدارية المركزة) الصينية أو «دولة القانون» (Rechtsstaat) البروسية، حيث تتجسد السلطة الاستبدادية في بيروقراطية على درجة عالية من المأسسة وتشتغل اعتماداً على قوانين واضحة وقواعد معلنة. تنخر المحسوبية والفساد المستشري كثيراً من الدول الاستبدادية المعاصرة. ولم يقترب من القضاء عليهما في العالم المعاصر سوى بعض من دول الخليج العربي، إضافة إلى سنغافورة، التي جعلت منها ظروفها الفريدة نماذج يصعب على الجميع محاكاتها. وفي ظل مثل هذه الظروف، ما هي الفائدة من تأجيل الدمقرطة، لصالح ديكتاتورية وحشية أو فاسدة أو عاجزة تفتقد الكفاءة، أو تجمع هذه الصفات كلها معاً؟

السبب الأخير الذي يجعل الجهد المبذول لترتيب إدخال المؤسسات السياسية بالتسلسل إشكالياً أخلاقيٌ أو معياري. إذ تعد المحاسبة عبر انتخابات دورية نزيهة وحرة ممارسة جيدة في حد ذاتها، بغض النظر عن أي تأثيرات قد تتركها في جودة الحكومة أو النمو الاقتصادي. إن الحق في المشاركة سياسياً يمنح المواطن اعترافاً بشخصيته الأخلاقية، بينما تعطي ممارسة هذا الحق للشخص ذاته درجة من السلطة على الحياة المشتركة للمجتمع. ربما يتخذ المواطن قرارات سيئة أو لا تعتمد على معلومات كافية، لكن ممارسة الخيار السياسي في حد ذاتها جزء مهم من الازدهار البشري. ليس هذا رأي شخصي؛ إذ تعبأ الآن في شتى أرجاء العالم حشود ضخمة من الناس للدفاع عن الحق في المشاركة السياسية. وتجسدت آخر تمظهرات قوة فكرة الديمقراطية في الربيع العربي الذي انطلق عام 2011 في جزء من العالم افترض كثيرون وجود قبول ثقافي بالديكتاتورية فيه.

في البلدان التي لم تختبر إدخالاً تسلسلياً للمؤسسات السياسية الحديثة، مثل بروسيا وبريطانيا، تمثلت أنظمة الحكم القديمة غير الديمقراطية في الملكيات التقليدية التي حظيت بمصادر للشرعية خاصة بها. لا يصدق ذلك على الأغلبية

الساحقة من البلدان الاستبدادية التي ظهرت عقب انحسار المد الاستعماري في منتصف القرن العشرين، أنظمة تأسست على انقلابات عسكرية أو استيلاء النخب على السلطة. وحافظ أكثرها استقراراً -سنغافورة والصين- على شرعيته عبر الأداء الاقتصادي الجيد، لكن لم يتمتع بمصادر واضحة للتأييد والدعم مثل سلالة هوهنزولرن الملكية.

وبغض النظر عن النتيجة إذاً، لا تمتلك غالبية البلدان النامية المعاصرة خياراً واقعياً للتسلسل التاريخي، وعليها -مثل الولايات المتحدة- بناء دول قوية في سياق الأنظمة السياسية الديمقراطية. لهذا السبب تعد التجربة الأميركية في أثناء الحقبة التقدمية مهمة وفريدة. إذ لا يوجد بلد اليوم يمكن أن يحاول بطريقة واقعية محاكاة بروسيا، وبناء دولة قوية على مدى قرن ونصف القرن من الصراع العسكري. من ناحية أخرى، يمكن تصور جماعات المجتمع المدني والقيادات السياسية في البلدان الديمقراطية وهي تنظم ائتلافات للإصلاح تطالب بإصلاح القطاع العام ومكافحة الفساد المستشري. أما أهم درس يمكن استخلاصه من التجربة الأميركية فهو أن بناء الدولة فعل سياسي قبل كل شيء. وربما تحدد بنية الدولة الحديثة بجملة معينة من القواعد والأنظمة الرسمية (مثلاً: اختيار المسؤولين اعتماداً على الجدارة والأهلية بدلاً من الصلات الشخصية)، لكن تنفيذ هذه القواعد والأنظمة لا بد أن يلحق الضرر حتماً بمصالح بعض اللاعبين السياسيين المتحصنين والمستفيدين من الوضع القائم. ولذلك يتطلب الإصلاح طرد هؤلاء اللاعبين، والالتفاف عليهم، وتنظيم قوى اجتماعية جديدة تستفيد من شكل الحكم الأكثر قدرة ونظافة وكفاءة.

بناء الدولة عمل شاق، ويتطلب إنجازه ردحاً من الزمن. فقد احتاج استئصال المحسوبية على المستوى الاتحادي إلى أكثر من أربعين سنة: من قانون بندلتون إلى "الصفقة الجديدة". في نيويورك، وشيكاغو، وغيرهما من المدن، بقيت "الماكينات" السياسية والمحسوبية حتى ستينيات القرن العشرين. لاحظت أن النظام السياسي الأميركي يضع حواجز مرتفعة لإعاقة الإصلاح، ولا يحدث ذلك في البلدان الأخرى كلها. إذ يمكن لها في كثير من الأحيان استغلال الأزمات الخارجية، مثل

الانهيارات المالية، أو الكوارث، أو التهديدات العسكرية لتسريع العملية. لكن لا توجد سوى سوابق تاريخية قليلة لهذا النوع من التحديث السياسي الذي يحدث بين عشية وضحاها.

رأينا أن بناء الدولة في اليونان كان صعباً بوجه خاص بسبب دور القوى الخارجية. فقد حكم الترك اليونان على مدى قرون؛ وساعدها الأجانب على نيل استقلالها؛ ثم فرضوا أوتو البافاري ملكاً على البلد المستقل حديثاً؛ كما بذلوا جهداً مكثفاً للإسراع في تحديث النظام السياسي واستمروا في التدخل إما لدعم الجماعات المحلية أو معارضتها، مثل الشيوعيين اليونانيين. أضعف ذلك كله شرعية الحكومات اليونانية، وزاد مستويات الشك والريبة في الدولة، وفشل في نهاية المطاف في إنتاج نظام سياسي محدث كلية. وبمعنى من المعاني، كان النزاع بين الاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي والحكومة اليونانية حول الأزمة المالية في أوائل القرن الحالي آخر نسخة من هذه القصة المستمرة.

لذلك كله، تمهد اليونان (وتشير مسبقاً) إلى موضوع الجزء اللاحق من هذا الكتاب، المتمثل في مسعى نقل المؤسسات السياسية الحديثة من منطقة إلى أخرى. بدأت عملية العولمة جدياً مع الرحلات الأوروبية الاستكشافية في القرن الخامس عشر وموجة الاستعمار، ما جعل مناطق كاملة من العالم على اتصال فيما بينها فجأة. بينما أفرزت المواجهة بين المجتمعات الأهلية المحلية في شتى أرجاء العالم والثقافة والمؤسسات الغربية تبعات عميقة وعواقب مهلكة في كثير من الأحيان. كما عنت أيضاً أن التطور السياسي لن يحدث أبداً ضمن حدود منطقة واحدة أو مجتمع مفرد على الأغلب. وسوف تفرض النماذج الأجنبية كرهاً، أو يتبناها الأهالي المحليون طوعاً، في ظل ظروف مختلفة اختلافاً كبيراً للتطور المؤسسي. لماذا نجحت هذه العملية في بعض أرجاء العالم دون غيرها؟ سوف يكون السؤال موضوع القسم اللاحق من هذا الكتاب.

الجزء الثاني

مؤسســات أجنبيــة

14

نيجيريا

الفساد السياسي في نيجيريا؛ كيف فشلت نيجيريا في التطور على الرغم من امتلاك وفرة من الموارد الطبيعية؛ لماذا يتجذر هذا الفشل في المؤسسات الضعيفة والسياسة الفاسدة مباشرة؛ كيف تختلف تجربة نيجيريا عن تجارب البلدان النامية الأخرى

مع أن الحكومة في كل من اليونان وإيطاليا تختلف عن تلك التي تحكم الجيران الشماليين في أوربا فيما يتعلق بالزبائنية والفساد، إلا أنها تظل تملك عناصر جوهرية حديثة، وتمكنت من توفير المنافع العامة الأساسية على مستوى يكفي لتحويل المجتمع إلى آخر متميز بالتطور والثراء. لكن حين نعود إلى البلد الأفريقي نيجيريا نلاحظ أن الزبائنية والفساد يتخذان حجماً مختلفاً تماماً، ولذلك يمثل واحداً من أشد إخفاقات التطور مأساوية في العالم المعاصر.

لنتأمل القصة الآتية التي رواها بيتر كونليف-جونز، الصحافي البريطاني الذي عاش في نيجيريا عدة سنوات، وشارك أحد أقربائه في استعمار المنطقة سابقاً: تزوج رجل أعمال ألماني يدعى روبرت امرأة نيجيرية، وأسس معملاً لاستخراج الزيت من فول الصويا في ولاية زوجته. المحصول يزرع محلياً والطلب عليه كبير في السوق. واجه روبرت في البداية صعوبة في تجهيز المعمل بالآلات نظراً لتعذر شرائها محلياً، فضلاً عن ضعف الشبكة الكهربائية وانقطاع التيار بين الحين والآخر. لكن مع بعض الإصرار والمثابرة، تمكن الزوجان من إطلاق المشروع. يقول جونز:

بعد ثلاثة أشهر، بدأت المشكلات تترى. إذ جاء إلى المصنع، بعد بيع أولى صناديق زيت الصويا، مسؤول حكومي محلي وقال إن إنشاء المصنع يعد خرقاً للأنظمة والقواعد المتبعة.. أراد رئيس المجلس المحلي نسبة 10 في المئة من العائدات، تدفع في حساب خاص، لحل المشكلة. رفض روبرت الدفع. وذهب إلى الشرطة. أرسل رئيس المجلس عصابة من قطاع الطرق فحطموا سيارته. تدخل قائد الشرطة، لا من أجل المساعدة، بل للحصول على حصة لنفسه.

أدرك الزوجان أن عليهما المشاركة في اللعبة، ودفعا الرشوة المطلوبة. مضت مدة دون أن يتدخل أحد، وحقق المشروع الناجح ربحاً. لكن وصل الخبر إلى حاكم الولاية فطالب بنصيب منه:

حين رفض روبرت الدفع مرة أخرى، اعتقل بتهمة انتهاك قوانين العمل ورشوة المسؤولين.. واضطر كي يخرج من السجن أن يدفع للحاكم، وقائد الشرطة، ورئيس المجلس، والقاضي الذي ينظر الآن في القضية. أغلق المصنع وباع المعدات لتعويض جزء من التكاليف. وغادر الزوجان إلى المانيا. أما الوظائف التي وفرها المصنع (بلغ عددها مئتين) فقد اختفت معه. وكل ما بقي مجرد مستودع خاو، وحفنة من العمال العاطلين، وكومة ضخمة من فول الصويا، وعديد من المزارعين الغاضبين[1].

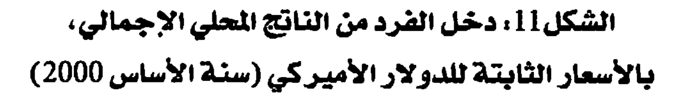
ومع أن القصة قد تبدو نمطية لوصف الفساد المستشري في البلدان النامية، إلا أنها تثير أسئلة مقلقة. إن رغبة روبرت وزوجته في إقامة مصنع كان يجب أن تؤدي إلى وضع يربح فيه الكل: مزارعو فول الصويا، مستهلكو المنتج، العمال المئتان في شركة روبرت، المسؤولون الحكوميون الذين سيجدون أن العائدات الضريبية زادت في الحقيقة على المدى البعيد وسوف يكافؤون في الانتخابات القادمة لأنهم شجعوا على توفير هذا العدد الكبير من فرص العمل. لا يكفي الحديث عن طمع

المسؤولين شخصياً وجشعهم وتفضيلهم الفائدة الخاصة على المنفعة العامة. وحتى وفقاً لهذه الحساب التفاضلي الأناني، فقد ذبحوا بقصر نظرهم الدجاجة التي تبيض ذهباً. وما إن غادر روبرت البلاد، حتى فقدوا مصدراً للرشوة، ودافعاً للضريبة. وتحولت الحالة التي يربح فيها الكل إلى وضع خسر فيه الجميع.

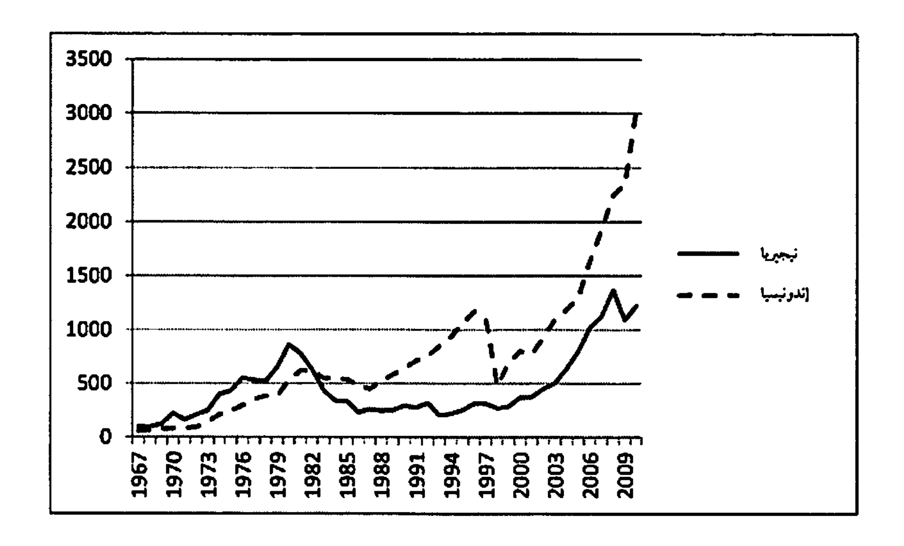
أداء هزيل

تعد نيجيريا أكبر بلدان إفريقيا جنوب الصحراء من حيث عدد السكان، حيث بلغ نحو 160 مليوناً. كانت البلاد أكثر ثراء في أثناء حقبة ازدهار السلع التجارية في أوائل القرن الحالي، و«أعادت الحكومة تأسيس» تقديراتها لحجم اقتصادها عام 2013 لتجعله فجأة أضخم بنسبة 60 في المئة مقارنة بالتقديرات السابقة التي قدمتها مؤسسات مثل البنك الدولي. لكن لم يتدفق سوى جزء صغير جداً من هذا المال إلى السكان ككل.

يظهر الشكل 11 نمواً بنسبة 90 في المئة تقريباً في دخل الفرد النيجيري في السنوات الخمسين الممتدة بين عامي 1960 و2010، ما يعني معدلاً سنوياً مركباً بائساً لا يتجاوز 1 في المئة. وفي العقود الثلاثة التي أعقبت بداية الطفرة النفطية في سبعينيات القرن الماضي، انخفض دخل الفرد فعلياً ولم يرجع إلى مستوى عام 1979 إلا عام 2005. يعتبر هذا الأداء ضعيفاً بمعايير إفريقيا «الناشئة»، وهزيلاً على وجه الخصوص عند المقارنة ببعض اقتصادات شرق آسيا. وربما لا يكون من الإنصاف مقارنة نيجيريا ببلدان ناجحة اقتصادياً مثل كوريا الجنوبية وتايوان، لكن مثلما أظهر عالم السياسة بيتر لويس، تمثل إندونيسيا نموذجاً للمغايرة يكشف حقائق عديدة[2]. فهي بلد، مثل نيجيريا، مكتظ بسكانه (233 مليوناً حسب إحصاء عام 2010)، ومتنوع إثنياً، وغني بالنفط. في عام 1960، لم يكن دخل الفرد في إندونيسيا يتجاوز نسبة 60 في المئة من دخل الفرد النيجيري. وبحلول عام 2010، أصبح أعلى بنسبة 118 في المئة.



الشكل 11: دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، بالأسعار الثابتة للدولار الأميركي (سنة الأساس 2000)



المصدر: البنك الدولي

ما تحقق من نمو في نيجيريا في هذه الحقبة يتصل كلية تقريباً بالصادرات النفطية. إذ بدأ إنتاج النفط في دلتا نهر النيجر عام 1958، وشـهدت البلاد ازدهاراً اقتصادياً مـع ارتفاع الأسـعار أثنـاء أزمة الطاقة في سـبعينيات القرن العشريـن. لكن تبين أن النفـط نقمة لا نعمة عـلى الصعد كلها فعلياً. عانت نيجيريا «اللعنة الهولندية»، وهي ظاهرة شـهدتها هولندا في أثناء طفرة الغاز في خمسـينيات القـرن الماضي، حيث أدى ارتفـاع سـعر العملـة اعتماداً على سـلعة إلى إضعـاف القـدرة التنافسـية للقطاعات الاقتصاديـة الأخرى (غير الطاقة). وبينما اعتادت نيجيريا تصدير كميات كبيرة من الكاكاو، والفول السـوداني، وزيت النخيل، والمطاط في الحقبة السابقة على اكتشاف النفـط، أصبحت معتمدة كلياً تقريباً على الصادرات النفطية للحصول على عائدات التصدير ومصـادر الدخل الحكومية[3]. وبوصف إندونيسـيا منتجاً رئيسـاً للطاقة، واجهـت تحديات مشـابهة لكنهـا تمتعت بقـدرة أكبر على تشـجيع نمـو الصناعات

والصـادرات غـير النفطيـة. وبينما قلصت نسـبة الطاقـة من الصـادرات من 75 إلى 22 في المئـة بـين عامي 1975 و2003، زاد اعتماد نيجيريا عليها. أما النسـبة الهزيلة للصادرات النيجيرية غير المرتبطة بالطاقة (4 في المئة) فتعد شهادة دامغة على الفشل الذريع في إيجاد سـبل مستدامة للتنمية الاقتصادية، مثل الزراعة التجارية الحديثة أو القطاع التصنيعي المتطور[4].

حصلت نيجيريا حسـب التقديـرات على نحو 400 مليـار دولار من العائدات النفطيـة في الحقبـة الممتـدة من السـبعينيات إلى أوائـل القرن الحـادي والعشرين[5]. وخلافـاً لاقتصـادات شرق آسـيا المعتمدة عـلى التصدير، لم تسـتثمر هـذه الأموال مـرة أخـرى في رأس المال المادي أو البـشري (=التعليم). كما لم تـترك تأثيراً يذكر في دخل المواطن النيجيري العادي: في الحقيقة، زادت معدلات الفقر زيادة كبيرة، بينما تزحزحت بالكاد مؤشرات التنميـة الأخرى، مثل معدلات وفيات الأطفال. يظهر الجـدول2 أن نيجيريا دخلت القرن الحـادي والعشرين والفقر يطحن أكثر من ثلثي سكانها، بينما حققت إندونيسيا نجاحاً نسبياً في تقليص حدة الفقر.

إذاً، أيـن اختفـت هذه الأمـوال كلها؟ لن تكون الإجابة مفاجئـة حين تؤكد أنها ذهبـت إلى جيـوب النخبة السياسـية في نيجيريا. تتركز هذه النخبة على سلسـلة من «الرجال الكبار»، وشـبكاتهم القائمة على المحسـوبية. بعض هـؤلاء من المتحدرين مـن النخبة التقليديـة التي حكمت قبل وصول الاسـتعمار البريطـاني، لكن غيرهم عصاميـون –ضبـاط سـابقون في الجيش، أو رجـال أعمال، أو سياسـيون نجحوا في اسـتغلال النظام السـياسي للإثراء غير المشروع. بعضهـم يملك ثروات طائلة فعلاً، مثل أليكو دانغوتي، قطب الأعمال المشـهور من الشـمال، الـذي يقال إنه أغنى رجل أسـود في العـالم حيث قدرت ثروتـه الصافية عام 2014 بنحـو 25 مليار دولار[6]. كثير من أسوأ منتهكي القانون هم حكام الولايات، مثل دييبريي الاميسييغا، الذي انتخـب لإدارة واحـدة مـن أفقر الولايات في دلتـا النيجر، وهو يملـك عقارات في لنـدن وكيـب تاون، وعثرت الشرطـة البريطانية على مبلغ نقـدي قيمته 914.000 جنيه إسترليني في شقته عام 2002 [7].

الجدول 2: نسبة السكان تحت خط الفقر

السنة	إندونيسيا	نيجيريا
1976	40.1	-
1980	28.6	28.1
1984	21.6	-
1985	-	46.3
1990	15.1	-
1992	-	42.7
1996	17.5	65.6
1999	23.4	70.6
2003	17.4	70.2

المصدر:

Peter Lewis, *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria.*

السياسة هي السبيل العام للثروة في نيجيريا؛ إذ لم تغل المشروعات التجارية وإيجاد القيمة الحقيقية سوى دخل قليل جداً. تضع منظمة الشفافية الدولية نيجيريا في المرتبة 143 من بين 183 بلداً على مؤشر الفساد المدرك[8]. أما القصص التي تتناول انعدام الكفاءة والأهلية جراء الفساد فقد حازت شهرة أسطورية. على سبيل المثال، أعلن النظام العسكري بقيادة يعقوب غوون في منتصف سبعينيات القرن العشرين شراء ستة عشر مليون طن متري من الاسمنت لبناء سلسلة من المنشآت العسكرية وغيرها من مشروعات البنية التحتية الطموح، لتزيد الواردات أربع مرات مقارنة بالسنة السابقة. احتشدت السفن المحملة بالاسمنت في ميناء لاغوس لكن لم تتمكن من إفراغ الحمولة طوال عام كامل نظراً لعدم الحاجة إليها؛ فقد

طلب معظم الإسمنت لكي يستطيع المسؤولون الحكوميون جمع غرامات التأخر في التفريغ. تصلب الاسمنت في عنابر السفن، وألقيت كميات كبيرة منه في المياه، ما أدى إلى انسداد الميناء على مدى سنوات قادمة[9].

يتسرب الفساد المستفحل على المستوى المرتفع ليصيب بآفته شرائح المجتمع النيجيري كافة. الشيء الوحيد الذي يعرفه الغربيون عن نيجيريا هو رسائل النصب والاحتيال التي تأتي بالبريد الإلكتروني وتعرض ثروات وهمية مفاجئة. وهي بلا ريب نسخة منوعة مما يعرف في نيجيريا بـ «الاحتيال 419» نسبة لمادة تجرمه في قانون الجنايات النيجيري. وكثيراً ما يرسم النيجيريون من الطبقة الوسطى علامات كبيرة بالطلاء على منازلهم للتأكيد على أنها ليست للبيع، في تعبير عن الحماية الضعيفة لحقوق الملكية في نيجيريا. أما السبب فيكمن في خوفهم من أن يحتل المنزل غريب سرق منهم سند الملكية القانوني عندما غابوا عنه في الإجازة[10].

ليس من المفاجئ أن يجتاح العنف أيضاً بلداً ينتشر فيه الفقر والفساد إلى هذا الحد. يصدق ذلك خصوصاً على دلتا نهر النيجر، حيث تعمل شركات النفط الغربية منذ خمسينيات القرن الماضي. من اللافت هنا فشل الموارد في الوصول إلى سكان المنطقة وأغلبيتهم من شعبي إيجاوا وأوغوني؛ إذ تعد الدلتا واحدة من أفقر أجزاء نيجيريا. بينما تقدر كميات النفط التي تسربت إلى الدلتا على مدى السنوات الخمسين الماضية بنحو 1.5 مليون طن، ما أدى إلى تلوث المجاري المائية والقضاء على مهنة صيد السمك، مصدر الرزق التقليدي للسكان. ولد ذلك كله تمرداً يستهدف بانتظام صناعة النفط إضافة إلى عديد من العصابات التي يرعاها «الرجال الكبار» المحليون الذين يعتاشون على السرقة والابتزاز. حاولت الحكومة الاتحادية في أبوجا تهدئة هذا الغضب المستفحل عبر إرسال موارد مهمة إلى الجنوب. لكن انتهى المطاف بمعظم الأموال في جيوب السياسيين المحليين[11].

بعد ذلك، وقعت سلسلة من الهجمات الدموية التي شنتها في الشمال منظمة «بوكو حرام»، وهي جماعة إسلامية متطرفة ترتبط بالقاعدة، استهدفت المنشآت

الحكوميـة، والكنائـس المسـيحية، ومجمـع الأمم المتحـدة في العاصمـة، واختطفت أكثـر مـن مئتي تلميذة عـام 2014. لا يمكن بـأي حال تبرير الأسـاليب التكتيكية العنيفـة التي تسـتخدمها المنظمـة بفقر الجزء الشـمالي من نيجيريا، لكنها مع سـواها من الجماعات المنشـقة تجد الحكومة الفاسـدة في البلاد هدفاً سـهلاً لأنشـطتها جراء شرعيتهـا الضعيفة إلى حد اسـتثنائي. أما اسـتجابة الحكومة لهـذه الهجمات فكانت، بدورها، بطيئة وعديمة الفاعلية.

ديكتاتورية وديمقراطية

يركز كثير من المراقبين الأجانب للمؤسسـات السياسـية في نيجيريا على حضور الديمقراطيـة أو غيابهـا هناك، وطريقـة تفاعل المؤسسـات الديمقراطية مع التركيبة الإثنيـة والدينيـة المعقـدة للبـلاد. حـين نالت نيجيريـا اسـتقلالها عـن بريطانيا عام 1960، ورثت دسـتوراً نص على إجراء انتخابات منتظمة. هنالك أيضاً استمرارية في المؤسسـات القانونيـة التي أنشـئت في ظـل الحكم الاسـتعماري، وصلت إلى حد ارتداء القضاة الشعر المستعار في محاكم نيجيريا المصممة على الطراز البريطاني. لكن الديمقراطيـة لم تعمـر طويـلاً. فبعد الانتخابـات العنيفة والخلافيـة التي جرت عام 1964 وأدت إلى انهيار النظام في شـتى أنحـاء البلاد، أطاح الحكومة المدنية انقلاب عسـكري عـام 1966. انقسـم العسـكر أنفسـهم بين إثنيـة الإيجبـوس في الشرق، والمسـلمين في الشـمال؛ وبعد انقلاب مضاد، أعلن الإيجبوس اسـتقلال ولاية بيافرا واندلعـت حرب أهلية أودت بحياة عدد يراوح بين مليون وثلاثة ملايين شـخص. حـل النـزاع أخيراً عـبر الهزيمة العسـكرية للولاية الانفصالية بعد ممارسـة سياسـة التجويع على نطاق واسع هناك[12].

بقـي العسـكر في السـلطة في نيجيريا أثناء سـنوات الطفرة النفطيـة وتنازلوا عن الحكم لصالح حكومة منتخبة عام 1979 تحت مسـمى الجمهورية الثانية. ثم أدت انتخابـات فوضوية وخلافية أخرى عام 1983 إلى اسـتيلائهم على السـلطة مجدداً. قـاد البلاد سلسـلة من الجنـرالات إلى أن أجريت انتخابـات ديمقراطية جديدة عام

1999، حيث أصبح الرجل القوي أولوسيجون أوباسانجو رئيساً. ومع أن نيجيريا ظلت ديمقراطية انتخابية منذ ذلك الحين، إلا أن جودة مؤسساتها الديمقراطية منخفضة: شهدت انتخابات عام 2007 التي أوصلت عمر موسى يارادوا إلى سدة الرئاسة عمليات تزوير وأعمال عنف واسعة النطاق، وكانت «مناسبة تشبه الانتخابات» على حد تعبير السفير الأميركي السابق جون كامبل[13].

لم يحدث حضور الديمقراطية الرسمية أو غيابها فارقاً كبيراً في معدل النمو الاقتصادي، أو جودة الحكومة في نيجيريا. ارتبط أداء الاقتصاد ارتباطاً حصرياً تقريباً بأسعار السلع العالمية، نظراً لاعتماد البلاد اعتماداً كبيراً على صادرات الطاقة. ومن ثم، فإن اقتصاد البلاد الذي انتعش في عهد الحكام العسكريين في سبعينيات القرن العشرين، أصيب بالانكماش والركود في عهد الحكام المدنيين والعسكريين أثناء انهيار أسعار النفط في الثمانينيات وأوائل التسعينيات، ثم تحسن مرة أخرى في العقد الأول من القرن الحالي في ظل الحكومة المدنية مع ارتفاع الأسعار. ولم تظهر معدلات الفقر، ولا نتائج الصحة العامة، ولا مستويات الفساد، ولا توزيع الدخل، علاقة تبادلية قوية مع نوع الحكم.

يثير هذا كله أسئلة لافتة: لماذا لم تحدث الديمقراطية فارقاً مهماً؟ أما كان يجب أن يدفع فتح النظام السياسي أمام التدفق الحر للمعلومات والمنافسة الديمقراطية الناس العاديين إلى التصويت لصالح المرشحين الأكثر نزاهة أو الذين يوفرون المنافع العامة للجميع لا مؤيديهم وأنصارهم فحسب؟ وإذا كانت الديمقراطية تعني حكم الشعب، فإن السؤال الذي تفرضه علينا نيجيريا المعاصرة هو: لماذا لا يغضب الناس ويحاولون تسلم زمام الأمور، كما فعلوا في الولايات المتحدة أو بريطانيا أثناء القرن التاسع عشر؟[14]

الإجابة التي يقدمها باحثون مثل ريتشارد جوزيف هي أن السياسة في نيجيريا تعتمد على «اختلاس الوقف» على حد تعبيره، أي إن أصحاب المناصب العامة يعتبرون أن من حقهم استغلالها لمصلحتهم الشخصية، كما تشمل خلطة مهلكة من

السعي وراء الريع، والزبائنية، والإثنية. وبسبب النفط، يتاح للدولة الحصول على دفق ثابت ومستمر من ريوع الموارد، التي تقاسمتها النخب فيما بينها. صحيح أن الفقراء كلهم - 70 في المئة من السكان تحت خط الفقر - لديهم مصلحة مشتركة نظرياً في استئصال الفساد وإعادة توزيع هذه الموارد بطريقة أكثر عدالة، إلا أنهم ينقسمون إلى أكثر من 250 جماعة إثنية ودينية لا تريد إحداها العمل مع الأخرى. بينما تجمعها، بدلاً من ذلك، روابط عمودية مع شبكات الزبائنية الخاضعة لسيطرة النخب، التي توزع ما يكفي من المحسوبية والأفضال والدعم لحشد التأييد في الانتخابات القادمة. ولا ريب في أن النظام مستقر لأن أفراد النخبة من ائتلاف الساعين وراء الريع يدركون أن استخدام العنف لاقتناص حصة أكبر من الكعكة الكاملة سوف يضر بمصالح الكل، بما فيها مصلحتهم هم. وتتمثل الاستجابة النمطية للعنف، مثل الهجمات المسلحة في الدلتا، في توليفة تجمع القمع وزيادة الإعانات والدعم لشراء الذمم وتهدئة الخواطر ومشاعر السخط والاستياء[15].

لهذه الأسباب ظل تأثير الديمقراطية في الفساد والأداء الحكومي محدوداً ومخيباً للآمال إلى هذه الدرجة. ولا ريب في أن الديمقراطية تجسد تحسناً بالمقارنة مع الحكومات العسكرية: هنالك صحافة حرة وحيوية كثيراً ما تكشف فضائح الفساد وتنتقد الأداء الهزيل للسياسيين والبيروقراطيين. في العقد الأول من القرن الحالي، أنشأت حكومة الرئيس أوباسانجو «لجنة مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية» (EFCC)، ونجح أول رئيس لها، نوح ريبادو، في معاقبة بعض المسؤولين. لكن مجرد إتاحة المعلومات المتعلقة بالفساد لا تنتج غالباً محاسبة ديمقراطية حقيقية لأن القسم الناشط سياسياً من السكان هم أعضاء في شبكات الزبائنية. يخوض المرشحون الانتخابات بطريقة حامية وعنيفة واحتيالية في كثير من الأحيان، نظراً لارتفاع الرهان على الوصول إلى موارد الدولة. ليس من مصلحة الزعماء الذين ينظمون هذه الشبكات المبالغة في اتخاذ الإجراءات الضرورية لمكافحة الفساد؛ طرد ريبادو وحيدت اللجنة حالما بدا أنها أصبحت مستقلة عن أسيادها السياسيين. في عام 2014، عزل لاميدو سنوسي حاكم مصرف نيجيريا المركزي بعد أن لاحظ اختفاء 20 مليار دولار من

شركة النفط الوطنية. ومن الجدير بالذكر أن الزبائنية الإثنية والدينية المرتكز تحل محل أي تحشيد سياسي أوسع حول القضايا المتعلقة بالآيديولوجيا أو السياسة العامة.

من المنطقي للناخبين، في النظام السياسي الزبائني، الاستجابة للمكافآت الفردية التي يعرضها السياسيون مقابل أصواتهم. ومثلما أظهرت الأدبيات الكثيرة التي تناولت الزبائنية الأفريقية، تتحول الإثنية إلى وسيلة إشارية ملائمة وآلية التزام مناسبة بين الراعي والعميل، وتضمن دعم الناخبين للمرشح، ووفاء المرشحين بوعودهم بتقديم السلع والخدمات المستهدفة بعد الانتخاب[16].

جذور مؤسسية للفقر

لا تعد نيجيريا نموذجاً نمطياً لإفريقيا. فقد تخلف أداؤها الاقتصادي والاجتماعي على مر العقود عن ركب القارة ككل، ولم يبدأ اللحاق به إلا أثناء طفرة الموارد في بدايات القرن الحالي. ومع ذلك، فهي أكبر بلدان القارة في عدد السكان، وأضخم اقتصاد في المنطقة وفقاً لتقديرات عدلت مؤخراً. وليست الصعوبات التي تواجهها سوى شكل أشد تطرفاً من ظاهرة مشتركة لا في الأجزاء الأخرى من إفريقيا جنوب الصحراء فحسب، بل في البلدان النامية في أرجاء شتى من العالم.

جذور المشكلة التنموية في نيجيريا مؤسسية؛ وفي الحقيقة، يصعب العثور على مثال أفضل تجسيداً للمؤسسات الضعيفة والحكومة الرديئة التي تحاصر الأمة في مستنقع الفقر. ومن بين الفئات الثلاث للمؤسسات السياسية الأساسية -الدولة، وحكم القانون، والمحاسبة- لا يعد غياب الديمقراطية جوهر مشكلات البلاد. ومهما تدنت جودة المؤسسات الديمقراطية في نيجيريا، فإن المنافسة السياسية القوية، والجدل والنقاش، والفرص المتاحة لممارسة المحاسبة والمساءلة وجدت منذ نهاية حكم العسكر عام 1999.

يكمن العجز المؤسسي الحقيقي لنيجيريا في الفئتين الأولى والثانية: عدم وجود دولة قوية وحديثة وقادرة؛ وغياب حكم قانون يحمي حقوق الملكية، وأمن المواطن،

والشفافية في التعامل وعقد الصفقات. تتصل النقيصتان إحداهما بالأخرى. وبدلاً من وجود دولة حديثة يمكن أن توفر المنافع العامة الضرورية مثل الطرق والموانئ والمدارس والصحة العمومية على أساس عادل ولا شخصاني، يتمثل النشاط الرئيس للحكومة النيجيرية في النهب والسلب، أو «اختلاس الوقف» حسب تعبير جوزيف: الانخراط في انتزاع الريوع وتوزيعها على الأعضاء الآخرين من النخبة السياسية. ما يؤدي إلى انتهاك روتيني لحكم القانون، كما في قصة روبرت، حيث يجبر المسؤولون الحكوميون رجال الأعمال الذين يوجدون فرص العمل على الهرب من البلاد في مسعاهم وراء الرشى.

لا يقتصر ضعف الدولة النيجيرية على الطاقة التقنية والقدرة العملية على تطبيق القوانين بطريقة شفافة ولاشخصانية فحسب، بل تعاني ضعفاً أيضاً بالمعنى الأخلاقي/ المعنوي: شرخ عميق في الشرعية. لا يوجد ولاء حقيقي لأمة اسمها نيجيريا يسمو على الولاء للمنطقة، أو الجماعة الإثنية، أو الطائفة الدينية. تنص القوانين الانتخابية المعقدة في البلاد على انتخاب رئيس عبر الحصول على عدد محدد من الأصوات في مناطق البلاد المختلفة، لا بأغلبية الأصوات في انتخابات وطنية. تجعل هذه القاعدة الذكية من الصعب على المرشح فعلياً تمثيل منطقة معينة أو جماعة إثنية واحدة للهيمنة على النظام ككل. لكنها لا تضمن أن يجمع النيجيريين إحساس مشترك بالهوية الوطنية، أو يثقوا بأن الرئيس وغيره من الزعماء الوطنيين سوف يعاملون جماعتهم بنزاهة وتجرد. لقد حافظ على الاستقرار في السنوات الأخيرة حلف غير رسمي من النخب وفر، من بين أشياء أخرى، نظام حكم تناوب عليه الشمال المسلم والجنوب المسيحي.

لماذا انتهى المطاف بالدولة النيجيرية وحكم القانون إلى هذا الدرك من الضعف الاستثنائي؟ وإذا كانت المؤسسات السياسية القوية حاسمة الأهمية للتطور الاقتصادي، فمن أين تأتي؟ تتمثل إحدى الإجابات التي قدمتها مجموعة متنوعة من المراقبين في الظروف الطبيعية، مثل الجغرافيا والمناخ.

15

الجغرافيا

نظريات مونتيسكيو عن أصول المؤسسات، وتأثيرات المناخ والجغرافيا في هذا السياق، ونظائرها الحديثة؛ كيف عمل الاقتصاديون على إحياء هذه المجادلات في السنوات الأخيرة؛ أين تمارس الجغرافيا تأثيراً واضحاً في طبيعة المؤسسات؛ إطار لفهم المناطق الثلاث التي نتناولها

حدث تباعد ضخم منذ بدء الثورة الصناعية بين مستويات الثروة في العالمين النامي والمتقدم. في عام 1500، لم تكن الفوارق في مستويات نصيب الفرد من الثروة بين أوربا، وأميركا ما قبل كولمبوس، والصين، والشرق الأوسط، على هذا القدر من التفاوت الواسع، لكن في القرنين الماضيين انطلق جزء معين من العالم إلى الأمام بطريقة درامية مثيرة وتفوق اقتصادياً. يتضح هذا «التشعب الكبير» في الشكل12.

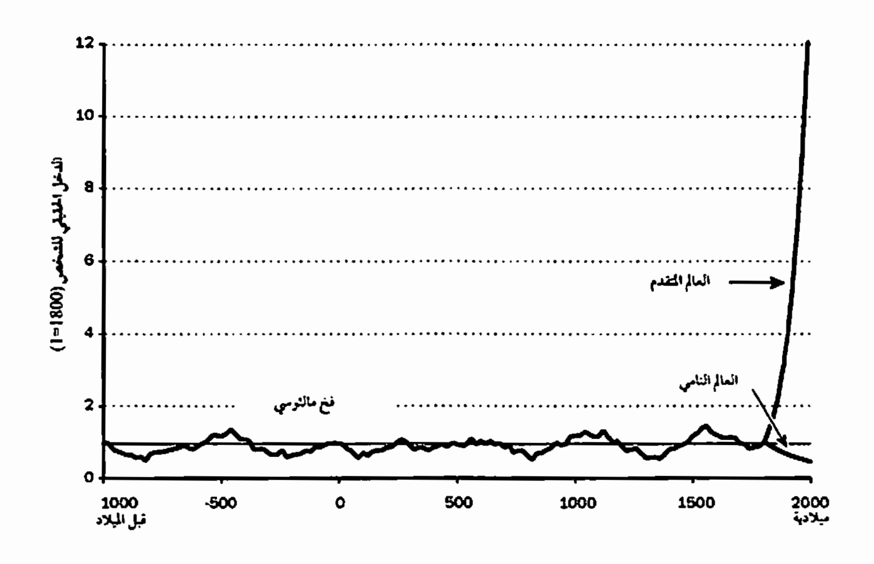
ومنذ زمن آدم سميث على أقل تقدير، ظل أحد أهم مشاغل الاقتصاديين تفسير الأسباب التي جعلت أوربا والغرب أكثر نجاحاً على وجه العموم في تجاوز الأجزاء الأخرى من العالم. إذ لم يكن الغرب أول منطقة تدخل مرحلة التصنيع فحسب؛ بل نجح في الحفاظ على الريادة على معظم أصقاع العالم طوال القرنين الأخيرين. ولم تبدأ أجزاء من شرق آسيا -اليابان وكوريا وتايوان وسنغافورة- اللحاق بالركب وسد الفجوة إلا في النصف الثاني من القرن العشرين. بينما ظهرت في القرن الحادي

والعشرين مجموعة أخرى من بلدان الأسواق الناشئة دعيت «البريكس» -البرازيل وروسيا والهند والصين وجنوب إفريقيا- بدت مهيأة للانضمام إلى نادي البلدان الغنية. لكن حتى لو حدث ذلك في نهاية المطاف، فإن أسباب تأخرها تحير المراقبين.

يتصل الاختلاف في النتائج الاقتصادية بالتباين في المؤسسات السياسية. هنالك علاقة تبادلية وشيجة بين أغنى البلدان، على صعيد دخل الفرد، وتلك التي تمتلك أقوى المؤسسات: بلدان تتمتع بدول فعالة ونظيفة من الفساد نسبياً؛ وقواعد وأنظمة قانونية شفافة وقابلة للتطبيق؛ وقنوات مفتوحة للوصول إلى المؤسسات القانونية والسياسية. وكما تشير حالة نيجيريا، ثمة رابطة تجمع النتائج الاقتصادية بالسياسية. فإذا حكم بلد من نخبة هدفها الأساسي الاستيلاء على الموارد العامة، دون احترام حقوق الملكية، وإذا لم يتمكن من وضع سياسات متماسكة ومتسقة أو عجز عن توفير التعليم لمواطنيه، فلن يؤدي حتى امتلاكه لموارد طبيعية ثمينة كالنفط إلى نمو اقتصادي مستدام. لا يكفي وجود مؤسسات ديمقراطية رسمية لضمان نتائج جيدة؛ إذ تشكل الدولة وحكم القانون مكونين مهمين من الخلطة.

فما الذي يفسر إذاً الفارق بين المؤسسات في مختلف أصقاع العالم، ولماذا يتمتع الغرب بأفضلية كبيرة؟ وإذا كانت المؤسسات على هذا الدرجة الحاسمة من الأهمية للثروة والنمو، فلماذا لا يتبنى الكل أفضلها وينسجمون معها؟

الشكل12: نصيب الفرد من الدخل: البلدان الصناعية مقابل غير الصناعية



المصدر:

Gregory Clark, *A Farewell to Alms*

روح الشرائع

ربما اعتمدت شهرة شارل سيكوندا، أو البارون مونتيسكيو (1689-1755)، على حججه لصالح فصل السلطات باعتباره كابحاً يقيد الاستبداد والطغيان، وملاحظاته المتعلقة بالتأثيرات المهدئة للتجارة في الأخلاق والسياسة. كان مونتيسكيو بمعنى من المعاني أول باحث حديث مختص بالعلوم السياسية. ولم تكن ملاحظاته على السياسة مستمدة من تجربة مختلف البلدان الأوروبية، ومنها إنكلترا وموطنه فرنسا، فحسب، بل من المجتمعات اللاغربية مثل الصين وتركيا. تضمنت الفصول 14-19 من مؤلفه العظيم روح الشرائع مناقشة مستفيضة لتأثير المناخ والجغرافيا في المؤسسات السياسية.

هنالك عدة قنوات يرى مونتيسكيو عبرها الجغرافيا وهي تمارس تأثيراً في طبيعة المؤسسات. أولها الطريقة التي تشكل ما سوف يدعى لاحقاً الشخصية الوطنية. يؤثر المناخ تأثيراً مباشراً في الشخصية، كما يؤكد في الفصل 14:

> ضعوا إنساناً في مكان حار مغلق.. وسوف يشعر بوهن شديد، وإذا ما اقترح عليه أن ينجز مشروعاً جريئاً في هذه الحال وجد نفسه كما أعتقد غير مستعد له؛ ذلك أن ضعفه الحاضر سوف يقنطه؛ وهو يخشى كل شيء، لأنه في حالة من العجز الكلي. شعوب البلاد الحارة هيابة كالشيب.. وشعوب البلاد الباردة باسلة كالشبان. شعوب الشمال، التي نقلت إلى مناطق الجنوب، لم تنجز أعمالاً رائعة كالتي أداها قومها، الذين حاربوا في إقليمهم الخاص، متمتعين بكامل حيويتهم وشجاعتهم.

يتابع مونتيسكيو ليلاحظ أن الناس «في البلاد الباردة ليس لديهم سوى إحساس ضئيل باللذة؛ بينما يزداد في البلاد المعتدلة؛ ويبلغ الذروة في البلاد الحارة». ثم يقدم مشاهدة يود كثيرون اليوم توكيدها: «زرت دار الأوبرا في إنكلترا وإيطاليا، حيث تماثلت المقطوعات والمؤدين؛ ومع ذلك أنتجت الموسيقى نفسها تأثيرات مختلفة في الأمتين: واحدة باردة ورزينة، والثانية حيوية وبهيجة، ذلك أمر يتعذر تقريباً تصديقه».

الآلية الثانية التي تمارس بها الجغرافيا نفوذها الفاعل في المؤسسات هي تأثيراتها في القوة/ السلطة. في الفصل 15، يناقش مؤسسة الرق. ويلاحظ نظرية أرسطو عن العبودية الطبيعية لكنه يشكك في وجود العبيد بالطبيعة؛ كما يرفض الرأي القائل إن العبودية الأميركية تعتمد على نوع من الدونية البيولوجية المتأصلة في الزنوج. ويؤكد أن العبودية نتاج العرف والقهر والإكراه لدى البشر. لكن من يُكرِه ومن يُكرَه على العبودية نتاج الجغرافيا الطبيعية لا البيولوجيا. في الفصل 17 يتوصل مونتيسكيو إلى النتيجة الآتية، التي تستحق الاستشهاد بها كلها:

ظهرت في آسيا على الدوام إمبراطوريات عظمى، ولم تقدر هذه الامبراطوريات على البقاء في أوربا. إذ تضم آسيا سهولاً شاسعة؛ وتقسمها الجبال والبحار إلى أجزاء واسعة؛ ولأن موقعها أقرب إلى الجنوب، يسهل جفاف الينابيع؛ وتندر قمم الجبال المكتسية بالثلج؛ بينما لا تشكل أنهارها الأصغر حجماً حواجز صعبة.

ولذلك يجب أن تكون السلطة في آسيا استبدادية دوماً؛ فإذا لم تكن العبودية صارمة يحدث انقسام متنافر مع طبيعة البلاد.

يشكل الانقسام الطبيعي في أوربا عديداً من الأمم متوسطة الاتساع، حيث الحكم بالقوانين لا يتعارض مع حفظ الدولة: بل على العكس، يلائمها إلى حد أن من دونه تصاب بالانحطاط والفساد، وتصبح فريسة لجيرانها.

وهذا ما أوجد النبوغ لخلق الحرية التي تجعل قهر أي جزء وإخضاعه لقوة أجنبية عملاً بالغ الصعوبة، بخلاف قوة القوانين والمصلحة التجارية.

وعلى العكس، تسود في آسيا روح عبودية لم تتمكن من نزعها قط، ويستحيل العثور في تواريخ هذه البلاد كلها على علامة واحدة دالة على نفس حرة؛ ولن نرى شيئاً هناك باستثناء العبودية المفرطة.

أكد كثير من المنظرين السياسيين الآخرين، من أرسطو إلى روسو، أن المناخ والجغرافيا مارسا تأثيراً في تشكيل طبيعة المؤسسات السياسية. لكن بحلول النصف الثاني من القرن العشرين، حين بدأت الامبراطوريات الاستعمارية الأوربية تتفكك والبلدان النامية تظهر على شكل دول مستقلة، أخذ هذا النمط من التفكير والمنطق يفقد سطوته وقبوله. يصدق ذلك خصوصاً على الحجج المتعلقة بتأثيرات المناخ في الشخصية الوطنية ومن ثم التطور. ورُفض كثير من آراء مونتيسكيو عن الفوارق بين السكان البواسل في المناخات الشمالية والجنوبيين الباحثين عن اللذة لكن الكسالى، بوصفها تنميطاً فظاً أو تحيزاً عنصرياً. وانتقدت هذه وغيرها من الحجج المماثلة حول المحددات الثقافية للتطور لأنها «تلوم الضحية».

في أواخـر القـرن التاسـع عـشر، حـين تشـكلت الامبراطوريات الاسـتعمارية الكـبرى في آسـيا وإفريقيا والشرق الأوسـط، دمجـت الفكرة القائلـة بوجود فوارق متأصلـة وفطرية بين الأوربيـين والجنوبيين الملونـين في البيولوجيا. بـرر الأوربيون فتوحاتهـم لمعظـم بقاع العـالم بذريعة مبـدأ داروينـي اجتماعي أكد تفوقهـم العرقي الفطري. واعتبرت الشـعوب المسـتعمرة غير صالحة للديمقراطيـة أو الحكم الذاتي لأن مرتبتها متدنية على سـلم الارتقاء وتحتاج إلى قرون من الوصاية والإرشـاد قبل أن تصبح مسـتعدة لتشغيل المؤسسات الحديثة من دون مساعدة خارجية. بينما أنتج النازيون بواسـطة مبدأ تفوق العرق الآري النسـخة الأشـد تطرفاً وبشـاعة من هذا الموضـوع، واسـتخدمتها ألمانيا لتبرير غزوها لبولندا وروسـيا وغيرهمـا من البلدان المجـاورة. ظهـرت ردة فعـل يمكن تفهمها ضد هـذا النوع من الحتميـة البيولوجية في الحقبة اللاحقة على الحرب العالمية الثانية، وانتشر اعتقاد مضاد بالمسـاواة الفطرية الأصيلة بين الأفراد والمجتمعات البشرية[1].

لم ينسب مونتيسكيو قط الفوارق في السلوك بين الشمال والجنوب إلى البيولوجيا البشرية. بل اعتقد على ما يبدو أن البشر يتشابهون جوهرياً في شتى أرجاء العالم. أما الاختلاف فيكمن في ظروف المناخ والجغرافيا التي أنتجت، حين أثرت في بيولوجيا الأفـراد الذين يتعذر التمييز بينهم لولاها، فوارق منهجية في السـلوك السـياسي. لم تكـن العبودية برأيـه طبيعية بل يجب تفسـيرها بقدرة بعض المجتمعـات المعينة على التنظم والاستعداد بشـكل أفضل للحرب والفتح والإخضاع. أما الحرية السياسية التـي تمتع بها الأوربيون الشـماليون فلم تكن نتـاج أي خصال طبيعية فطرية أو حتى سـمات ثقافيـة أصيلة. فهم مثـل غيرهم يرغبون في فتح بلاد بعضهـم بعضاً، وكانوا في الحقيقة متفوقين في ذلك. نتجت الحرية الأوروبية في نظر مونتيسـكيو عن حقيقة أن الجغرافيـا الطبيعيـة أبقـت الـدول الأوروبية مقسـمة إلى عدد متوازن نسـبياً من الكيانات السياسـية المتنافسـة، ولم يتمكن أحدها من قهر الأخرى كلها. بالمقابل، لم تواجه الامبراطوريات الآسيوية الكبرى، مثل الصينية والفارسية والتركية، صعوبة

في التوسع بسبب تسطح التضاريس المفتوحة والمدى الشاسع للمناطق التي نشطت فيها، ما جعل تحقيق المركزة العسكرية للسلطة أكثر سهولة.

تدخل الاقتصاديين

شهدت السنوات الأخيرة انبعاث الحجج القائلة إن المناخ والجغرافيا من المحددات الرئيسة للمؤسسات الحديثة والنمو الاقتصادي[2]. وليس من المفاجئ ربما أن يقدم الاقتصاديون هذه الحجج أساساً، فقد اعتادوا التشبث بالتفسيرات المادية للسلوك حتى غدت طبيعة ثانية ملازمة لهم. على سبيل المثال، يشير جيفري ساكس إلى وجود علاقة تبادلية قوية بين المستويات المعاصرة للتطور والجغرافيا: تقع البلدان المصنعة غالباً في مناطق معتدلة، بينما تتوضع غالبية البلدان الفقيرة في المناطق الاستوائية. تشتغل الجغرافيا برأيه بطريقتين مهمتين لتيسير النمو الاقتصادي أو تعسيره. أولاً، الوصول إلى المجاري المائية وغيرها من طرق المواصلات والنقل حاسم الأهمية في إتاحة استفادة البلد من التجارة، كما لاحظ آدم سميث حين أشار إلى هذا العامل المؤثر في التطور المبكر للتجارة في أوربا. أما البلدان الحبيسة التي تفتقد المنفذ إلى البحر في المناطق الداخلية من إفريقيا وآسيا الوسطى، فتواجه مصاعب كبرى في تصدير المنتجات مقارنة بتلك التي تملك موانئ بحرية أو أنهاراً صالحة للملاحة. ثانياً، يتعرض الناس في المناطق الاستوائية لتشكيلة أكبر اتساعاً وتنوعاً من الأمراض مقارنة بالسكان في المناخات المعتدلة. قدر ساكس أن تفشي الملاريا وحده يحذف 1.3 نقطة مئوية من معدلات النمو المحتملة لمتوسط نصيب الفرد في بلدان المناطق الاستوائية[3]. أعادت حجة ساكس بمعنى من المعاني إنتاج أولى القنوات السببية التي تناولها مونتيسكيو لكن بصيغة أحدث: تؤثر المناخات الجنوبية الحارة تأثيراً مباشراً في الأداء الاقتصادي لا عبر جعل الناس كسالى ومغرمين باللذة، بل بإنهاكهم بالأمراض المزمنة التي تعيق قدرتهم على العمل والنشاط والازدهار.

على نحو مشابه، يشير جارد دياموند في عمله ما وراء التاريخي **أسلحة، وجراثيم، وفولاذ**، إلى العوائق المادية (الطبيعية) للتطور، التي كانت بالأساس من نواتج

الجغرافيا والمناخ. إذ إن لقدرة أوربا على الهيمنة على الأجزاء الأخرى من العالم علاقة بعدد من العوامل الجغرافية مثل خطوط الاتصال الممتدة من الشرق إلى الغرب التي تربط قارة أوراسيا (أوربا+آسيا)، مقارنة بمحاور الشمال-الجنوب لأميركا الجنوبية عبر المناطق المناخية المختلفة التي تضع عوائق كبرى أمام التحرك. ما أتاح للتقانات الملائمة الانتشار أفقياً عبر المناطق المناخية المشابهة، بينما منعت الاختلافات في المناخ انتشاراً مشابهاً في نصف الكرة الغربي. فضلاً عن ذلك كله، نجح الأوربيون في زراعة القمح والجاودار، ليصبحا فيما بعد من أهم المحاصيل النقدية، كما تمكنوا من تدجين الحصان، الذي مثل عاملاً حاسم الأهمية للحركة. وسهلت الحركة الأوسع نطاقاً بدورها تطور المناعة ضد مجموعة مختلفة من الأمراض عبر إيجاد تنوع وراثي (جيني) أكبر عن طريق الزواج المختلط بين الشعوب. بالمقابل، ترك التجانس النسبي للأنماط الوراثية في العالم الجديد السكان هناك عرضة بوجه خاص لأمراض أتت من الخارج. اجتمعت هذه العوامل كلها معاً، وفقاً لدياموند، لتفسير الفتوحات الإسبانية السهلة نسبياً للعالم الجديد[4].

لم يركز ساكس ولا دياموند انتباهاً كبيراً على قضية المؤسسات في توصيفهما الأولي لنتائج التطور. بالمقابل، يعزو المؤرخ الاقتصادي دوغلاس نورث أداء أميركا اللاتينية الهزيل مقارنة بأميركا الشمالية إلى الاختلافات المؤسسية فيما يتعلق بحقوق الملكية وحكم القانون، التي كانت بدورها علامة دالة على هوية المستعمر. إذ إن إنكلترا هي التي زرعت البذور الأولى في أميركا الشمالية ومنحتها مؤسسات القانون العام والحكومة البرلمانية، بينما خضعت أميركا الجنوبية لاستعمار إسبانيا أو البرتغال، وكل منهما ميركانتيلية ومستبدة[5].

يقدم المؤرخان الاقتصاديان ستانلي إنغرمان وكينيث سوكولوف حجة مشابهة تؤكد أن المؤسسات حاسمة الأهمية، لكنها هي نفسها نتاج للظروف الجغرافية والمناخية التي وجدها المستعمرون في العالم الجديد. ويلاحظان استمرارية الحكومات التراتبية والسلطوية والاستبدادية في أميركا اللاتينية، بالاقتران مع مؤسسات اقتصادية استغلالية، ويغايران ذلك كله مع الحكومات الديمقراطية

والأسواق المفتوحة في أميركا الشمالية. لا يقتفي الباحثان أثر هذه الاختلافات المؤسسية في هوية المستعمر بل ما يدعوه الاقتصاديون عامل الثروات الطبيعية الموهوبة، أي أنواع المحاصيل والمعادن التي يمكن زراعتها أو استخراجها اعتماداً على المناخ والجغرافيا في أجزاء مختلفة من الأميركيتين. ويشيران إلى غنى مستعمرتي كوبا وبربادوس زمن الثورة الأميركية جراء الكفاءة النسبية للمزارع الشاسعة التي تستخدم العبيد. كانت بربادوس مستعمرة بريطانية مثلها مثل ماساتشوستس أو نيويورك، ومع ذلك شهدت ظهور مجتمع استغلالي شمل حكم نخبة صغيرة من أصحاب المزارع لعدد كبير من السكان العبيد.

على نحو مشابه، أقيمت المستعمرات الإسبانية في إسبانيا الجديدة (المكسيك) وبيرو اعتماداً على استخراج الذهب والفضة. لم تكن هذه المستعمرات مضطرة لاستيراد العبيد من إفريقيا، لأنها استغلت الأهالي المحليين على نطاق واسع كمصدر للعمل بنظام السخرة. بينما توسع تركز السلطة الاقتصادية في التنقيب عن المعادن ليشمل ملكية الأراضي ويؤدي إلى نمو «عزب» (ضياع) كبيرة حافظت على بقائها على مدى عدة قرون قادمة، في تغاير حاد مع الزراعة العائلية التي ميزت أميركا الشمالية. يرجع إنغرمان وسوكولوف أصول المؤسسات السياسية المختلفة- سلطوية وأوليغارشية من جهة، وديمقراطية ومساواتية، من جهة ثانية- إلى هذه الظروف المناخية والجغرافية الأصلية[6].

استمرت هذه المؤسسات في الوجود، حتى حين تغيرت الظروف التي أنشأتها أول مرة. أما النخب التي استطاعت تمكينها فقد استغلت نفوذها السياسي للحفاظ على امتيازها الأولي. وهكذا، تمكنت نخب الكريول في أميركا اللاتينية في السنوات المتأخرة من وقف الهجرة إلى مجتمعاتها، وذلك لمنع المنافسة في سوق العمل. كما تأخرت أيضاً عن الولايات المتحدة في فتح حق الاقتراع في القرن التاسع عشر. ونتيجة لذلك، تبقى أميركا اللاتينية إجمالاً أبعد مناطق العالم عن المساواة والعدالة، على الرغم من حقيقة أن مؤسساتها السياسية أصبحت ديمقراطية على الأغلب اليوم.

عدل الباحثون الاقتصاديون دارون أجيماوغلو، وجيمز روبنسون، وسايمون جونسون، هذه الحجة في دراسة شاع الاستشهاد بها، حيث أكدوا أن التنويع في المؤسسات المبكرة لم ينتج عن عامل الثروات الطبيعية الموهوبة بقدر ما نتج عن وفيات المستوطنين الأوائل، التي تأثرت بدورها بالأمراض التي تعرضوا لها. فحيثما وجد الأوربيون مكاناً آمناً للاستقرار، طالبوا بالحقوق لأنفسهم وبالمؤسسات التي تقيد قدرة الدولة على الاستيلاء على ممتلكاتهم بطريقة تعسفية. وحين جعلت الأمراض الاستيطان باهظ الثمن، أقامت السلطات الاستعمارية ما دعاه الباحثون الثلاثة مؤسسات اقتصادية «استخراجية» فرضتها بنى سياسية «سلطوية ومطلقة». ثبت أن هذه البنى المؤسسية المبكرة متينة ووطيدة الأركان لأن الذين أمسكوا بزمام السلطة القائمة استطاعوا الاستمرار في تقييد الوصول إلى النظامين الاقتصادي والسياسي كليهما على مدى قرون قادمة[7].

لا ريب في أن أي حتمية اقتصادية بسيطة أكدها ساكس أو دياموند وربطت الثراء بالمناخات الشمالية المعتدلة، والفقر بالمناطق الجنوبية الاستوائية، يكذبها «انقلاب الحظوظ» الذي حدث بين عام 1500 والوقت الحاضر، مثلما أشار عدد من المؤرخين الاقتصاديين. فعلى مدى معظم حقب التاريخ البشري، كانت غالبية المناطق الأكثر غنى وإنتاجية تقع في الجنوب. يصدق ذلك أولاً وقبل كل شيء على أوربا: إذ تركزت الامبراطورية الرومانية على سواحل البحر المتوسط، مع منطقة أساسية لإنتاج الحبوب في شمال إفريقيا، بينما كانت بريطانيا واسكندنافيا من المناطق الطرفية المفقرة التي تقطنها قبائل من البرابرة. وصحيح أن الامبراطورية الصينية نشأت أولاً في وادي النهر الأصفر الشمالي، لكنها توسعت لاحقاً باتجاه الجنوب والجنوب الشرقي لا الشمال؛ فقد كانت المناطق الأكثر برودة -منشوريا، وكوريا، واليابان- أقل تطوراً إلى حد لافت. في الأميركيتين، تطورت أغنى حضارتين، الأزتيك والإنكا، في المنطقة الاستوائية/ شبه الاستوائية التي تضم المكسيك وبيرو. بينما تشتت شمل العدد القليل نسبياً من سكان المناطق المعتدلة في أمريكا الشمالية والجنوبية وشكلوا على الأغلب مجتمعات فقيرة من الصيادين-جامعي الثمار أو

الرعاة. استمر هذا النمط بعد الفتح الأوروبي لنصف الكرة الغربي. أقام الإسبان إمبراطوريتهم في مراكز الحضارات المحلية السابقة، ونما اقتصاد غني معتمد على مزارع العبيد في الكاريبي وشمال شرق البرازيل (منطقة شبه استوائية). في بدايات القرن السابع عشر، أشارت التقديرات إلى أن جزيرة باربادوس المنتجة للسكر كانت أغنى بنسبة الثلثين من المستعمرات الثلاث عشرة في أميركا الشمالية على صعيد دخل الفرد؛ وكوبا أغنى بكثير من ماساتشوستس في عهد الثورة الأميركية[8].

ولذلك كله، يعد النمط الذي لاحظه ساكس وكتاب آخرون، وتقع وفقاً له أغنى أجزاء العالم في المناخات الشمالية المعتدلة، نمطاً حديثاً لم يظهر إلا بعد الثورة الصناعية. في العادة، سوف تتوقع النظرية الاقتصادية أن تتمتع تلك المناطق الاستوائية وشبه الاستوائية التي استضافت مجتمعات زراعية غنية بميزة تتفوق بها في مجال التصنيع، لأنها امتلكت مخزوناً أكبر من العمالة ورأس المال. يؤكد أجيماوغلو وروبنسون وجونسون أن السبب وراء عدم حدوث ذلك يعود مرة أخرى إلى المؤسسات: اجتذبت المناطق الغنية القديمة التي اكتظت بالسكان المستعمرين الأوربيين، الذين استعبدوا هؤلاء السكان وأقاموا مؤسسات استخراجية. ثم تحولت هذه المؤسسات إلى عقبات أعاقت تطوير اقتصادات سوق أكثر انفتاحاً وتنافسية، تعد ضرورية للتطور الاقتصادي. بالمقابل، لم تحمل مناطق الاستيطان الفقيرة وغير المكتظة عبء تراث المؤسسات الرديئة وسمحت بظهور أخرى أكثر استيعاباً وشمولاً.

القاسم المشترك بين هذه الحجج كلها هو محاولتها اقتفاء أصول المؤسسات السياسية في عوامل اقتصادية عريضة، تشمل، لكن لا تقتصر على، المناخ والجغرافيا الطبيعية. وبينما ينتقد أجيماوغلو وروبنسون الحتمية الجغرافية، حسب وصفهما، لكتاب مثل ساكس ودياموند، ويشيران إلى المؤسسات الرشيدة باعتبارها سبب التطور، يرجعان مع ذلك أصل المؤسسات بدورها إلى الظروف المناخية والجغرافية. تظل الجغرافيا وعامل الثروات الطبيعية الموهوبة من العناصر التقريرية الحاسمة طالما تشكل المؤسسات السياسية، التي تبقى وتستمر بعد ذلك. يمكن لتأثير المناخ

والجغرافيا أن يتغير بمرور الزمن نتيجة للتقانة كما هو واضح؛ ومن ثم، ما كان لتجارة السكر الكاريبية أن تظهر في غياب الشحن عبر الأطلسي، بينما فقدت قدرتها التنافسية السابقة مع تطوير بدائل لقصب السكر مثل سكر الشمندر. وعلى الرغم من ذلك كله، يتفق جميع الكتاب ضمن هذا التراث على أن العوامل الاقتصادية، مثل الجغرافيا، والمناخ، والأمراض، وتوافر الموارد مثل العمالة، والمعادن الثمينة، ومعدلات هطول الأمطار، والجدوى الاقتصادية للزراعة في المزارع، هي المحددات النهائية لطبيعة المؤسسات. ويقدمون حجة واضحة على أن العوامل غير المادية- الأفكار أو الآيديولوجيا، أو الثقافة، أو التقاليد التراثية الخاصة بالمجتمعات الاستعمارية الفردية- تبقى أقل أهمية في تفسير النتائج المعاصرة للتطور السياسي والاقتصادي.

واحدة، اثنتان، ثلاث حتميات عديدة

تعرض هذا الخط العريض من حجج الاقتصاديين إلى انتقاد جوهري، بسبب حتميته الظاهرة تحديداً. وبدا كتاب مثل جيفري ساكس وكأنهم يقولون إن عوامل ثابتة لا تتغير، كالموقع في المنطقة الاستوائية أو غياب المنفذ إلى المجاري المائية، حكمت على بعض البلدان بالفقر والتخلف. وأشار النقاد إلى سنغافورة وماليزيا الناجحتين اقتصادياً، والواقعتين كلتيهما في المنطقة الاستوائية مع تاريخ من المؤسسات الكولونيالية الاستخراجية، لإظهار أن الماضي لم يتنبأ بالحاضر لزوماً. على وجه العموم، لا يحب الناس هذه الأنواع من الحجج لأنها تنكر على ما يبدو احتمال العامل البشري وقدرة الإنسان على التحكم بظروف وجوده.

لكن قبل صرف النظر عن تأثير المناخ والجغرافيا في تشكيل المؤسسات، يجب التفكير بعدد من الحقائق التاريخية العريضة التي تشير إلى أنه بالغ الأهمية في الواقع. إذ لعبت الجغرافيا والمناخ دوراً حاسماً في تشكيل الدولة المبكرة. ومثلما لاحظنا في المجلد الأول، نهضت أولى الدول التي ظهرت في العالم في ظل ظروف جغرافية محددة. إذا قامت غالبيتها في الوديان الخصبة (الغرينية) مثل النيل ودجلة والفرات،

والنهر الأصفر في الصين، ووادي المكسيك، وحيث سمحت خصوبة التربة بالزراعة الإنتاجية والكثافة السكانية المرتفعة. فضلاً عن ذلك كله، كان من الضروري أن تكون هذه الوديان متوسطة الحجم. فإذا ضاقت مساحتها كثيراً، مثل عديد من أودية بابوا غينيا الجديدة ومرتفعات جنوب شرق آسيا، عجزت عن دعم ما يكفي من السكان القادرين على السيطرة على مناطقهم والاستفادة من اقتصاديات الحجم الكبير لإنشاء مؤسسات على مستوى الدولة. من ناحية أخرى، إذا بالغت في الامتداد والتوسع على مساحة كبيرة ومفتوحة، أخفقت في منع العبيد وغيرهم من الخدم والعمال من الهرب من سلطة الدولة. المجتمعات القبلية مساواتية ويمكن أن تعتمد في البقاء على سلسلة واسعة من الأراضي. بينما تعد الدول، بالمقابل، قاهرة وبحاجة في الحالة النمطية إلى فرض الطاعة والخضوع على مواطنيها. يؤكد عالم الأناسة الأنثروبولوجيا روبرت كارنييرو أن هناك حاجة إلى درجة معينة من التحديد الجغرافي لإتاحة إنشاء الدول المبكرة. بينما لاحظ زميله إيان موريس نهوض الحضارات في أماكن متباعدة ومنفصلة تتقاسم ظروفاً بيئية مشتركة (ما يدعوه «خطوط العرض المحظوظة»)، كتلك السائدة في أوربا والصين[9].

تمضي هذه الظروف الجغرافية شوطاً بعيداً لتفسير توزع مستويات التنظيم السياسي في شتى أرجاء العالم. هنالك اليوم عدد من المجتمعات الباقية (على مستويي القبيلة أو الزمرة أو كليهما) قاومت الاندماج في دول. لكنها لا توجد إلا ضمن شروط بيئية محددة: إما جبال (أفغانستان أو مرتفعات جنوب شرق آسيا)، أو صحارى (البدو في شبه الجزيرة العربية، والبدو الرحل في الصحراء الكبرى، وشعب كونغ سان/ البوشمن في كالاهاري)، أو أدغال (الجماعات القبلية في الهند وأجزاء من إفريقيا)، أو مناطق قطبية شديدة القسوة (الإسكيمو، والإنويت في أقصى شمال كندا). تمكنت هذه الشعوب من البقاء ببساطة لأن الدول وجدت صعوبة في الوصول بقوتها العسكرية إلى مناطقها. أما فشل الدولة المحلية في الظهور في بابوا غينيا الجديدة على الرغم من أن الإنسان الحديث سكنها على مدى أربعين ألف سنة تقريباً، فهو مرتبط على ما يبدو بحقيقة عدم وجود واد خصب مفتوح

يمكـن أن يلائـم قيـام حضارة كـبرى هناك، بل مجرد سلسـلة لا تنتهي مـن الأودية الجبلية الضيقة. ظلت أفغانسـتان محطـة مأهولة تتقاطع عندها طرق القوافل لآلاف مؤلفة من السنين، لكنها لم تتحول حتى اليوم إلى دولة مركزية قوية وطيدة الأركان، عـلى الرغم من مسـعى سلسـلة طويلة مـن الغزاة، بـدءاً بالإغريق، مـروراً بالفرس والبريطانيـين، وانتهاء بالسـوفييت وحلف «الناتو». تفسر هـذه النتيجة على ما يبدو التضاريـس الجبليـة الوعرة، وعدم وجود منفذ بحري لأفغانسـتان، وطوق الجيران الأقوياء (إيران وروسيا وباكستان)[15].

لعبت الجغرافيا الطبيعية أيضاً دوراً في حضور الاستبداد والديمقراطية أو غيابها. لكن الآلية التي اشـتغلت بها لم تكن واحدة من تلك التي ناقشـها الاقتصاديون. بل عامل أشـار إليه مونتيسـكيو، وله علاقة بملاءمة بعض التضاريس المعينة للفتح أو الدفـاع من الناحية العسـكرية. يميل الاقتصاديون إلى الاعتقاد بأن القوة السياسـية مسـتمدة مـن القـوة الاقتصادية وتخـدم مصالـح اقتصادية. لكنهـا كثيراً ما تسـتند إلى تفـوق التنظيـم العسـكري، الذي يعد بـدوره نتاجاً للقيـادة، والـروح المعنوية، والمحفـزات، والاسـتراتيجية، والتقنيـة بالطبـع. المـوارد مكون مهم طبعـاً في القوة العسـكرية، لكن لا توجد صيغة بسيطة لتحويل القوة الاقتصادية إلى قوة عسكرية. وعلى مدى ألفي عام تقريباً، استطاع الفرسان المنظمون قبلياً الذين انطلقوا من آسيا الوسـطى غزو الحضارات الزراعية المسـتقرة الأكثر ثراءً والأعقد تنظيماً والاستيلاء عليها. أما أشـهر هذه الجماعات فهم المغول الذين اجتاحوا، بعد الانطلاق من إسار المناطق المعزولة لوطنهم الأم في آسيا الداخلية في القرن الثالث عشر، ما يعرف اليوم بروسـيا وأوكرانيـا وهنغاريا وإيـران والصين بأكملها (في عهد أسرة سـونغ) وبلاد الشام وأجزاء من شمال الهند.

هنالك عاملان ماديان اثنان جعلا هذه الفتوحات ممكنة: أولاً، تدجين الحصان، الـذي لم يكـن معروفـاً في العـالم الجديـد إلى أن أدخلـه الإسـبان، كـما لاحـظ جارد دياموند؛ ثانياً، حقيقة أن معظم أوراسـيا سـهول مسـطحة ومفتوحة نسـبياً. تنسب قدرة المغول الاسـتثنائية على الحركة إلى حقيقة أن العبء الثقيل للإمداد اللوجسـتي

لم يعرقل توسعهم، حيث عاشوا غالباً على نهب الحضارات الأخرى التي هاجموها. بينما أدت مقدرة الغزاة البدو على اكتساح الثقافات الزراعية إلى تعاقب دوري للازدهار الحضاري والانحطاط، لاحظه المؤرخ العربي العظيم ابن خلدون، وميز الشرق الأوسط والصين وغيرهما من المناطق المحاذية لآسيا الوسطى (حركة انتقال مستمرة على شكل دورة من البداوة إلى الحضارة).

حددت الظروف المادية/ الطبيعية أيضاً قوة هذه وغيرها من الجماعات القبلية التي استخدمت الحصان. في أوربا، اصطدم المغول في نهاية المطاف بسلسلة من الجبال، والأهم غابات كثيفة منعت خيولهم من الحركة بسرعة. أما في الهند فقد بدأت أقواسهم تتشقق بسبب الحرارة والرطوبة في سهول الغانج. بينما «رسمت» ذبابة تسي تسي حدود فتوحات العرب في غرب إفريقيا، حين قتلت خيولهم وجمالهم في المناطق الغابية. يفسر هذا خط التقسيم الذي يفصل البلدان المسلمة في الجزء الشمالي من غرب إفريقيا (نيجيريا، وبينين، وتوغو، وغانا، وساحل العاج) عن الجنوب المسيحي/ الأرواحي(*)[11]. ولم يختتم عصر الفتوحات البربرية القادمة من وسط آسيا برمته إلا مع استخدام الأوربيين للبارود والمدفعية، ما أتاح للجنود في المواقع الدفاعية القضاء على الخيالة من مسافة بعيدة.

يمكن رؤية التأثير السياسي لهذه الظروف الجغرافية والتقانية في السبل السياسية المختلفة التي اتخذتها روسيا والكيانات السياسية في البلطيق وأوربا الشرقية إلى الغرب منها. فتح روسيا نفسها القائدان المغوليان باتو خان وسوبوتاي في ثلاثينيات القرن الثالث عشر، واستمر ما دعي بالنير المغولي (التتاري) على مدى السنوات المئتين والخمسين اللاحقة. لم يظهر المغول اهتماماً خاصاً برفاه رعاياهم الروس، وأقاموا دولة نهابة جشعة جمعت الجزية بواسطة سلسلة من الوكلاء الروس المحليين. دمر المغول الدولة الناشئة التي تشكلت حول روس الكييفية، وقطعوا الصلات التجارية والفكرية المتبادلة بين روسيا وبيزنطة، والشرق الأوسط، وأوربا،

(*) ديانات منتشرة في أنحاء شتى من العالم تؤدي فيها أرواح الموتى (أو الطبيعة) دوراً فاعلًا في الحياة الفردية والاجتماعية.

وأضعفوا التقاليد القانونية البيزنطية-الرومانية في روسيا. أعيدت عقارب ساعة التطور السياسي الروسي إلى الوراء أثناء ما عرف بعصر الإقطاعات (appanage) الذي أعقب الغزو المغولي، حين نزعت المركزية عن السلطة وتوزعت على مئات الإمارات الصغيرة. ومن ثم، لم يحدث تطور في الإقطاع المتجذر الذي أتاح لأوربا الغربية إقامة حكومات محلية قوية؛ وفي الحقيقة، لم يتوافر وقت كاف لبناء القلاع الحصينة التي لعبت دوراً حاسماً في حماية السلطة الإقطاعية.

واصلت الجغرافيا لعب دور حاسم في ترسيخ دولة روسية مستبدة وقوية، بلغت سلطتها وقوتها وهيمنتها على المجتمع حداً ليس له نظير في الأنظمة الاستبدادية الحاكمة في أوربا الغربية. تمركزت السلطة في عهد سلالة روريك الحاكمة في موسكو، ولاسيما إيفان الثالث (1440-1505)، وتوسع قياصرتها اللاحقون وضموا مساحات شاسعة من الأراضي إلى ملكهم. بينما منحت السهوب الروسية المفتوحة، بالاقتران مع الضعف النسبي لطبقة البويار الأرستقراطية، الموسكوفيين ميزة المبادرين الأوائل. لم يصطدم القياصرة الموسكوفيون، عند تنظيم طبقة وسطى خادمة على طراز فرق الخيالة المغولية الخفيفة، بكثير من العقبات الدفاعية الطبيعية إلى أن واجهوا مجتمعات محلية أفضل تنظيماً في بولندا وليتوانيا، إضافة إلى الترك في الجنوب. كما اجتاحوا عسكرياً المدن التجارية المستقلة، مثل نوفوغورد، التي كانت بالغة الأهمية لتطور الحرية السياسية في أوربا الغربية، وأخضعوها لسيطرة موسكو المركزية.

وهكذا، تميز مونتيسكيو برؤية ثاقبة وبصيرة نافذة فيما يتعلق بتأثير الجغرافيا في تطور الحرية السياسية في أوربا حين قال إن "الانقسام الطبيعي يشكل عديداً من الأمم متوسطة الاتساع". إذ شجعت جغرافية أوربا، خلافاً لإفريقيا، تشكيل دول قوية. وتطلب التنافس السياسي بين بلدانها إنشاء أقوى الدول مع قوانين رشيدة؛ ومن دونها، "سوف تصاب الدولة بالانحطاط والفساد، وتصبح فريسة لجيرانها". من ناحية أخرى، جعلت أنهار أوربا العظيمة، وسلاسل جبالها العالية، وغاباتها الكثيفة، من الصعب جداً على أي دولة تحقيق الهيمنة على الأخريات. ونتيجة

لذلك، لم يتمكن فاتح قط من قهر أوربا بأسرها وإخضاعها إلى سلطة سياسية واحدة، على طريقة الأباطرة الصينيين أو القياصرة الروس. من السمات الاتفاقية المميزة لجغرافية أوربا التي أفادتها وأسهمت في حريتها وجود جزيرة كبيرة يصعب احتلالها قبالة القارة، تمكنت من مراكمة ثروة ضخمة وقوة بحرية كبيرة وقامت بدور عامل التوازن ضد أولئك الذين سعوا إلى الهيمنة على باقي المنطقة. حدث ذلك عندما قاومت إنكلترا أسطول الأرمادا الإسباني في نهاية القرن الخامس عشر، والمخططات التوسعية للويس الرابع عشر في القرن السابع عشر، ونابليون في أوائل القرن التاسع عشر، وهتلر في القرن العشرين.

ثلاث مناطق

سوف أقتفي في الفصول الآتية تطور المؤسسات السياسية في ثلاث مناطق من العالم النامي: أميركا اللاتينية، وإفريقيا جنوب الصحراء، وشرق آسيا.

تعد منطقة شرق آسيا بالطبع نجماً عظيماً ساطعاً هذه الأيام، حيث نجحت اليابان وكوريا وتايوان وهونغ كونغ وسنغافورة في الانضمام إلى نادي البلدان المتقدمة، بينما توشك الصين على تجاوز الولايات المتحدة بوصفها أضخم اقتصاد في العالم. بالمقابل، تعتبر إفريقيا جنوب الصحراء أفقر منطقة، على الرغم من الأداء الجيد نسبياً لعدد من البلدان هناك في أوائل القرن الحادي والعشرين. أما أميركا اللاتينية فتقع في مكان ما في المنتصف: فهي حاشدة بما يسميه البنك الدولي «بلدان الدخل المتوسط»، مثل المكسيك والبرازيل والأرجنتين، لكن باستثناء تشيلي على الأرجح، لا يبدو أن ثمة دولة مهيأة لبلوغ مستويات الدخل المرتفع لأوربا، أو أميركا الشمالية، أو شمال شرق آسيا، في وقت قريب.

في الحقيقة، تتصل نتائج النمو الاقتصادي هذه بالتراث المؤسسي للاستعمار، مثلما يؤكد الاقتصاديون. صحيح أن للجغرافية والمناخ تأثيراً قوياً في أنواع المؤسسات التي تمكنت القوى الاستعمارية من إقامتها في البداية، لكن الجغرافيا ليست قدراً

محتوماً: في كل منطقة، هنالك حالات عديدة مهمة الدلالة لبلدان نجت من مصير جيرانها وأدت بشكل أفضل (أو أسوأ) بسبب عوامل أخرى، كالآيديولوجيات، والسياسات، والخيارات التي اتخذها زعماء أفراد، لنقل المجتمعات إلى سبل تطويرية وتنموية جديدة.

فضلاً عن ذلك كله، تبالغ الأدبيات التي تناولت الاستعمار في التأثير الذي تنسبه للتركة الكولونيالية عموماً. إذ لم تتأثر النتائج المؤسسية المعاصرة، ومن ثم نتائج النمو المعاصرة، بمجرد سياسات القوى الاستعمارية فحسب، بل بطبيعة المؤسسات الأهلية المحلية الموجودة مسبقاً. فقد ارتبط الأداء المتفوق لشرق آسيا في الحقبة الحديثة على وجه الخصوص ارتباطاً مباشراً بحقيقة أن بلداناً عديدة هناك طورت دولاً قوية وحديثة قبل اتصالها بالغرب. منع ذلك القوى الأجنبية من اجتياحها وقهرها وإخضاعها كلياً كما حدث في الصين واليابان. بالمقابل، بقي التنظيم القبلي سائداً في منطقة جنوب الصحراء الأفريقية، إضافة إلى نصف القارة برمتها، زمن الاجتياح الاستعماري الأوروبي. أما «الدول» التي وجدت فكانت بدائية وضعيفة جداً. ولذلك لم تعثر القوى الاستعمارية على تقاليد تراثية محلية قوية يمكن أن تبنى الدولة على أساسها. مرة أخرى مثلت أميركا اللاتينية حالة وسطية: بينما واجه الإسبان إمبراطوريات كبرى ومجموعات سكانية متمركزة في المكسيك وبيرو، كانت هذه الكيانات السياسية أقل قوة ومنعة مما بدت آنذاك، وغير حديثة بالمعنى الصيني للكلمة. وانهارت على الفور تقريباً، حتى قبل أن يفتك بها المرض، ولم تخلف أي فضلة مؤسسية. ما ترك للقوى الاستعمارية الجديدة حرية تشييد مؤسساتها الإقطاعية الخاصة على تراب العالم الجديد.

16

الفضة والذهب والسكر

كيف أثرت الموارد والسكان في مؤسسات العالم الجديد؛ طبيعة المؤسسات الإسبانية، وكيف سعت مدريد إلى نقلها؛ كيف أضعفت البنية الطبقية الموروثة والإثنية حكم القانون والمحاسبة الديمقراطية

كانت أميركا اللاتينية أول جزء من العالم اللاغربي يستعمره الأوربيون. وهي أيضاً الجزء من العالم الذي طورت من أجله بالأساس النظريات الاقتصادية المعاصرة عن أصول المؤسسات السياسية. نسب إنشاء المؤسسات السياسية السلطوية والمغالية في ظلمها في معظم أرجاء المنطقة إلى الطبيعة «الاستخراجية» للإنتاج الاقتصادي هناك، الذي اعتمد بدوره على الجغرافيا، والمناخ، والموارد، وغيرها من الشروط المادية التي واجهها المستعمرون. وفقاً لهذا الرأي، حافظت السمات المؤسسية على بقائها عبر القرون، حتى بعد أن بدأت الظروف الاقتصادية والتقانية الأصلية التي أوجدتها بالتغير والتبدل. بينما عبرت الأنواع المختلفة من المؤسسات السياسية التي انبثقت في أميركا الشمالية -الأكثر ديمقراطية، ومساواتية، وليبرالية اقتصادياً- عن الظروف المختلفة للإنتاج الزراعي القائم هناك.

تعد هذه الرواية الأساسية صحيحة. فقد اتسمت أميركا اللاتينية بـ «تشوه ولادي» تمظهر في حالة من اللامساواة لم تبرأ منها إلى الآن. لكن التفسير الاقتصادي لأصل المؤسسات ناقص وقاصر. إذ إن المؤسسات الأميركية اللاتينية

خاضعة لتعددية في المحددات: أي إن لطبيعتها الاستبدادية وغير الليبرالية مصادر متعددة ولا تكمن في مجرد الظروف المادية التي وجدها المستعمرون. كأنما الإسبان والبرتغاليون ابتكروا في أوربا مؤسسات ليبرالية ومساواتية وأرادوا نقلها إلى العالم الجديد وغرسها هناك لو كانت الظروف ملائمة. الحالة ليست على هذه الصورة بالتأكيد. في الحقيقة، سعى هؤلاء إلى إعادة ابتكار نسخة من نظامهم السياسي في مستعمراتهم. بدأت الظروف في الوطن تتغير مع سلسلة متواضعة من الإصلاحات الليبرالية التي حدثت في عهد ملوك آل بوربون في القرن الثامن عشر، ومع لبرلة إسبانيا ذاتها، أصبحت أنواع المؤسسات المصدرة إلى الأميركيتين ليبرالية أيضاً.

لا تكمن الاختلافات الحقيقية بين أميركا الشمالية والجنوبية في هذه الظروف المؤسسية الأولية بقدر ما تعود إلى ما حدث لاحقاً. في الواقع كانت أوربا كلها، ومنها إنكلترا، سلطوية واستبدادية وتراتبية وظالمة عند بداية القرن السادس عشر. لكن بلدانها شهدت سلسلة من الحروب الدموية والثورات العنيفة على مدى القرنين اللاحقين، أنتجت أولاً سلسلة من الدول القوية والراسخة والحديثة، ثم أفرزت، ثانياً، تغييرات في المؤسسات السياسية أدت في نهاية المطاف إلى قيام الديمقراطية الحديثة. في بعض الأحيان يحظى ما لم يحدث بأهمية الحادث في تفسير ما جرى فيما بعد، مثلما قال شرلوك هولمز عن الكلب الذي لم ينبح. في أميركا اللاتينية، هنالك أيضاً كلب لم ينبح: العنف السياسي الذي استمر على نطاق واسع وكان حاسم الأهمية في تشكيل دول أوربا الغربية وصياغة الهوية الوطنية لم يزلزل العالم الجديد. تلك حقيقة مفيدة بالتأكيد لكنها ذات حدين. فمن ناحية، كانت أميركا اللاتينية قارة أكثر سلاماً وهدوءاً من أوربا أو آسيا. ومن ناحية أخرى، تطورت مؤسساتها السياسية بخطوات أبطأ جراء ذلك، وحافظت الأشكال الأقدم عهداً من الحكومات السلطوية الاستبدادية، إضافة إلى حالات الظلم الاجتماعي التي استندت إليها، على بقائها واستمراريتها مدة أطول.

الاستغلال

لم يفتح الإسبان العالم الجديد لأسباب استراتيجية، كما ستفعل القوى الأوروبية في إفريقيا في أواخر القرن التاسع عشر، ولا رغبوا لزوماً بفرض أسلوبهم الحياتي هناك. بل أسسوا المستعمرات لأنهم أرادوا الإثراء، وبسبب هذا الغرض اجتذبتهم المناطق التي كانت أصلاً غنية ومأهولة، مثل مراكز إمبراطوريتي الأزتيك والإنكا في المكسيك وبيرو. ضم وادي المكسيك الذي تقع فيه عاصمة الأزتيك تينوشتيتلان (مكسيكو سيتي اليوم) نحو مليون من السكان زمن حملة هيرناندو كورتيز، إضافة إلى عدة ملايين في الأرياف المجاورة. بينما امتدت إمبراطورية الإنكا من الإكوادور إلى شمال تشيلي وضمت نحو عشرة ملايين نسمة. تعمد الإسبان إقامة مركزي نيابة الملك في المكسيك وبيرو تحديداً لأنهم وجدوا الذهب والفضة هناك، ولأن باستطاعتهم الاعتماد على الكثافات السكانية كمصادر للعمل بنظام السخرة.

في البداية اغتنى الإسبان بمجرد نهب ثروة المملكتين اللتين فتحوهما (أمروا حاكم الإنكا أتاهوالبا بملء غرفة كبيرة بالذهب والفضة فدية له، فنفذ الأمر، لكنهم قتلوه مع ذلك!). وحين استنفدت هذه الموارد، اكتشفوا أخرى جديدة: مناجم الفضة في زاكاتيكاس (المكسيك)، ومناجم الزئبق في هوانكافليكا، وجبل الفضة حيث تربض مدينة بوتوسي في أعالي الأنديز (كانت جزءاً من شمال بيرو، وتقع الآن في بوليفيا).

من الناحية القانونية، اعتبر الأهالي المحليون رعايا للتاج بمؤهلات كاملة، تتمتع ممتلكاتهم بحماية الحقوق القانونية كالأوروبيين. أما نظام «إنكومييندا» (encomienda)، وهو مؤسسة يمنح عبرها التاج الفاتحين الإسبان حقوقاً على الأشخاص لكن ليس الأراضي، فقد اعتبر بديلاً للعبودية. وفقاً لشروط هذه المؤسسة، يمكن إجبار الأهالي المحليين على العمل مقابل الحماية البطركية (الأبوية). في بعض الحالات، انضمت الكنيسة إلى الممثلين المحليين للتاج الإسباني في محاولة حماية السكان المحليين من انتهاكات المستوطنين وتعدياتهم. أما في الممارسة العملية،

فلم يلتزم أحد هذه الحماية القانونية، وأصبحت عبودية الأمر الواقع عرفاً شائعاً، بقيادة مجتمع المستوطنين الإسبان. في عهد نائب الملك فرانسيسكو دي توليدو في أواخر القرن السادس عشر، أعيد تصميم مؤسسة "ميتا" (السخرة) في الإنكا لتصبح شكلاً أشد قسوة من العمل الإجباري تطلب غياب العمال فترات طويلة عن مجتمعاتهم المحلية وتحمل ظروف بالغة الخطورة في المناجم. لجأت السلطات الاستعمارية إلى إعادة توزيع إجباري/ ونقل بالإكراه (reducciones) للسكان الذين تناقصت أعدادهم بثبات، من أجل تحسين قدرتها على السيطرة على العمال وتجنيدهم بالقوة[1].

تألفت النخب في أميركا اللاتينية من السلطات الكولونيالية الإسبانية (peninsulares) والمستوطنين البيض (عرفوا باسم "كريول" Creoles). حاولت السياسة الإسبانية المبكرة منع ترسخ طبقة أرستقراطية من ملاك الأراضي عبر مؤسسات مثل نظام "إنكومييندا"، الذي لم يمنح المستوطنين حقوقاً في الأراضي. لكن وجود الكريول على الأرض سمح لهم مع ذلك بالتحول إلى شريحة من كبار الملاك، وهي عملية تسارعت عبر نظام يشبه حق البكورة (mayorazgo) استورد من إسبانيا وأتاح للعائلات تركيز ممتلكاتها وتوسيعها. نقلت من إسبانيا أيضاً نزعة أصحاب الأراضي للعيش في المدن لا في "عزبهم" الريفية؛ بينما خضعت العمالة الفلاحية لسيطرة وكلاء ومشرفين (نظّار) لمصلحة الملاك الأثرياء الغائبين.

من مكونات النخبة أيضاً التجار الذين استفادوا من الاحتكارات التجارية التي منحها التاج وفقاً للقواعد والأنظمة الميركانتيلية. عاشت هاتان المجموعتان بطريقة تكافلية، حيث صدر التجار المنتجات الرئيسة التي أنتجها ملاك الأراضي إلى الأسواق المحمية التي ضمنت لهم دخلاً ثابتاً. وبمرور الوقت، اشترت هذه النخبة التجارية-الحضرية ألقاباً ومناصب من نظام هابسبورغ الكولونيالي الضعيف وعززت سلطتها بأسلوب مشابه للنخب في النظام القديم في كل من فرنسا وإسبانيا[2].

حصنت الانقسامات الإثنية والعرقية التي وجدت في الأميركيتين الفوارق الطبقية ورسختها. و«لأن الشعوب الأصلية في المكسيك وبيرو أخذت دور الطبقة العاملة الأوربية، لم يوجد مكان في أميركا الإسبانية للبروليتاريا البيضاء؛ وهذا ما ميز المستعمرات الإسبانية عن غيرها في أميركا الشمالية التي أصبحت مستوطنات أوربية 'خالصة'»، وفقاً لتعبير المؤرخ ديفيد فيلدهاوس[3]. تناسجت الفوارق الطبقية مع العرقية والإثنية، ورسمت حداً فاصلاً مرئياً بين الفقراء والأغنياء -أو بالأحرى أوجدت، باعتبار درجة الزواج المختلط، سلسلة لونية متصلة من الأبيض إلى الأسود ميزت تدرجاتها المختلفة المواقع على السلم الاجتماعي. هذا التطبق الاجتماعي هو الذي صاغ سياسة المنطقة على مر القرون، وظل من جوانب عديدة باقياً إلى اللحظة الحاضرة.

مجمع العبودية-المزرعة

إذا وجد مجال واحد أثرت فيه المضامين السياسية للمناخ والجغرافيا تأثيراً مباشراً، فيمكن القول إنه مجمع المزارع الناشئ الذي شمل تصدير المنتجات الزراعية الاستوائية إلى أوربا، ولاسيما السكر. يختلف السكر عن المحاصيل الغذائية الأساسية مثل القمح أو الذرة لأنه لا يناسب الزراعة العائلية. إذ لا تستطيع العائلات العيش على زراعة السكر؛ فهو محصول للتصدير فحسب. ويحتاج إلى عملية تكرير بالقرب من مكان زراعته، ما يتطلب استثمار رأس مال ضخم والاستفادة من اقتصادات الحجم الكبير. كما يلائمه المناخ الحار الرطب كذلك السائد في المناطق الاستوائية أو شبه الاستوائية. زرع قصب السكر في البرتغال ومناطق أخرى من أوربا الجنوبية بدءاً من القرن الخامس عشر لكن سرعان ما انتقل إلى المستعمرات البرتغالية في غرب إفريقيا مثل ساو تومي. وهناك، بدأ ارتباطه المهلك مع العبودية الأفريقية، لأن مملكتي الكونغو وبينين وفرتا مصادر بشرية قريبة للعمل في مزارع السكر[4].

ظهر الرق في إفريقيا الغربية قبل عدة قرون من وصول الأوربيين في أواخر القرن الخامس عشر، نتيجة التجارة مع شمال إفريقيا والشرق الأوسط عبر الصحراء

الكبرى غالباً. وجد البرتغاليون مصادر الرقيق جاهزة هناك، فأجبروهم على العمل في مزارع السكر في ساو تومي. وعندما منحت معاهدة توردسيلاس (1494) البرتغال ملكية الأراضي التي ستعرف باسم البرازيل، سيثبت نظام العمل هذا قابليته للتصدير. فخلافاً للمكسيك وبيرو، لم يجد البرتغاليون كميات كبيرة من الذهب أو الفضة، ولا تجمعات كبيرة من السكان في أراضيهم من العالم الجديد. لكن مناطق شمال شرق البرازيل تمتعت بمناخ مثالي لزراعة قصب السكر، التي سرعان ما نقلوها من إفريقيا. وكان من اليسير نسبياً شحن العبيد من غرب إفريقيا إلى المستعمرة الجديدة التي أسست في البرازيل، حيث جعلت الرياح السائدة الرحلة من الشرق إلى الغرب أسهل من عبور شمال الأطلسي برياحه التي تهب بالاتجاه المعاكس. وفي ظل ظروف العمل القاسية لإنتاج السكر في المناطق الاستوائية، لم يتكاثر العبيد بمعدلات كافية، فتشكلت تجارة مثلثة الأضلاع: شُحن العبيد إلى البرازيل، وصدر السكر ومنتجات السكر (مثل مشروب الرم) إلى أوروبا، وأرسلت السلع المصنعة إلى إفريقيا مقابل مزيد من العبيد.

وهكذا، بدأت البرازيل، التي أصبحت الآن عضواً مؤسساً للسوق الناشئة لنادي «بريكس»، والقوة الصناعية المؤثرة في أميركا اللاتينية، بوصفها مستعمرة زراعية اعتمدت على العمال الأرقاء. لم تمتلك البرتغال القوة الكافية أو الموارد الوافية لحكم البرازيل بالأسلوب الذي حكمت به إسبانيا المكسيك وبيرو. بدلاً من ذلك، منحت السلطة وقطعاً من الأراضي إلى مجموعة من القادة المختارين الذين تمتعوا بالسيادة الفعلية في حكم أراضيهم الموهوبة. كانت هذه الهبات ضخمة الحجم فعلاً، امتدت مسافة 130 ميلاً على طول الساحل بعمق 500 ميل في المناطق الداخلية. ثم صارت سلطة الأمر الواقع تكمن في أيدي طبقة قوية لكن ريفية من أصحاب المزارع والعبيد، ركمت بحلول نهاية القرن السادس عشر سلطة سياسية واسعة ضمن نظام سياسي افتقد المركزية نسبياً[5].

انطلقت المرحلة الثانية من ثورة السكر في الكاريبي إلى الشمال، حيث لاءمت الظروف والرياح التجارية التصدير إلى بريطانيا وسواها من بلدان أوروبا الشمالية.

فتكت الأمراض منذ أمد بعيد بالأهالي المحليين من الكاريب والأراواك الذين واجههم كريستوفر كولمبوس، واندمجت القلة الباقية من ذريتهم في المستوطنين، من البيض والعبيد معاً. ومنذ أواسط القرن السادس عشر، أصبحت جزر بربادوس وويندوارد وليوارد مراكز صناعة تصديرية ضخمة، انتقلت في وقت لاحق غرباً باتجاه المستعمرة الفرنسية سان دومينيك (هاييتي حالياً)، وجمايكا، وبورتوريكو، ثم كوبا في نهاية المطاف. شاركت إنكلترا وفرنسا وإسبانيا وهولندا وحتى الدانمرك في عملية الاستعمار وإنشاء صناعة منتجات المزارع هناك. في الأيام المبكرة، كانت الشركات التجارية المستثمرة في المزارع على استعداد لاستخدام العمال المتعاقدين البيض كالعبيد الأفارقة تماماً، لكنها وجدت أن هؤلاء يتمتعون بمناعة أقوى ضد الأمراض المحلية مقارنة بالأوربيين، ويمكن إجبارهم على العمل تحت ظروف أشد قسوة. هذا لا يعني القول إن حال الأفارقة ازدهرت في العالم الجديد؛ فقد ظلت أعدادهم تتناقص، كما في البرازيل، ولذلك تطلب الأمر أجساداً جديدة تدفق باستمرار من إفريقيا. ونتيجة لذلك كله، فاق عدد الأفارقة الذين نقلوا إلى الأميركيتين الأوربيين البيض بخمسة أضعاف في الحقبة الممتدة بين عامي 1600 و1820 [6]. ومن ثم شكلت العبودية جزءاً لا يتجزأ من اقتصاد تجاري ناشئ عبر المحيط الأطلسي. وتجاوزت الصادرات من مستعمرات العبيد البريطانية قيمة الصادرات من مستعمرات الأحرار بعشرة أضعاف تقريباً[7].

وهكذا، مارس المناخ والجغرافية تأثيراً واضحاً في ظهور ما يدعوه فيليب كيرتن «مجمع المزرعة»، ومؤسسة الرق التي نشرها. لم تحدث هوية السلطة الكولونيالية في البداية أي فارق في مكان انبثاق الرق؛ إذ ضاهى البريطانيون والهولنديون الأكثر ليبرالية الإسبان الأشد استبداداً في التحمس للمشاركة في هذه التجارة.

إذا وجدت حالة تاريخية واحدة تثبت أهمية الظروف المادية (الطبيعية) للمؤسسات، فهي انتشار الرق والقطن في جنوب الولايات المتحدة. ظهرت العبودية بالطبع في شتى أرجاء الولايات المتحدة، ومنها المستعمرات الشمالية، منذ زمن حرب الاستقلال. لكن كثيراً من الناس اعتقدوا آنذاك أنها مؤسسة في طور

الاحتضار. صحيح أن جورج واشنطن وتوماس جيفرسون كانا من ملاك العبيد، لكن الاقتصاد القائم على زراعة محاصيل مثل التبغ والقمح اعتماداً على العمال الأرقاء لم يكن مفضلاً على نحو خاص.

تغير ذلك كله مع انتشار زراعة القطن في الجنوب الأميركي، التي سهلها اختراع المحلج والزيادات الهائلة في الطلب على القطن الخام من صناعة النسيج الناشئة في بريطانيا مع بدايات القرن التاسع عشر. استفاد القطن، مثل السكر، من اقتصاديات الحجم الكبير في المزارع الشاسعة، وأنعش بقوة الطلب على العمال العبيد ونظام السخرة. وخلافاً للكاريبي والبرازيل، تكاثر العبيد في الولايات المتحدة القارية. وحتى بعد نهاية تجارة الرق عام 1807 نما عدد العمال العبيد، ما شكل مصدراً رئيساً متعاظماً لرأس مال المنطقة.

احتدم جدل مطول ومرير غالباً بين المؤرخين حول اقتصاد الرق في أميركا الشمالية. فقد أكد بعضهم، إلى جانب عدد من منتقدي العبودية قبل الحرب الأهلية، أن الممارسة غير مجدية اقتصادياً وعجزت عن منافسة العمالة الحرة أو مضاهاتها، وكانت ستلقى مصيرها المحتوم وتنتهي من تلقاء نفسها في ظل ظروف السوق الحر. بينما قدم عدد من المؤرخين الماركسيين الحجة على أن الحرب الأهلية نفسها لم تحفزها الاعتبارات الأخلاقية المتعلقة بالعبيد، بل المنافسة بين أشكال العمالة الحرة والمستعبدة. لكن من وجهة نظر متوازنة، يبدو أن إنتاج المزارع المعتمد على العبيد ظل حتى زمن الحرب الأهلية شكلاً تنافسياً كاملاً للمشروع الاقتصادي، وأن دخل الفرد في الجنوب لم يبدأ بالتراجع مقارنة بالشمال إلا بعد الحرب وإلغاء الرق[8].

سرعان ما طغى ظهور مصلحة اقتصادية قوية في العبودية على أي نزعات سياسية ديمقراطية ومساواتية جلبها المستوطنون الإنكليز معهم إلى أميركا الشمالية. قبل الحرب الأهلية، بدأ المدافعون الجنوبيون عن «المؤسسة العجيبة» تقديم جملة من الحجج الجديدة المؤيدة للعبودية، مستمدين الأدلة من الكتاب المقدس، ومن البراهين المتعلقة بالترتيب الطبيعي للأعراق، ومن التقاليد المصطنعة البسيطة

للتراتبية والهيمنة العنصرية. وجب على أبراهام لينكولن التشديد على التناقضات بين هذه النظريات والتوكيد التأسيسي للبلاد على أن «الناس خلقوا كلهم متساوين»، لكن ذلك لم يمنع المصلحة الاقتصادية الذاتية من التفوق على المبدأ.

دول أهلية محلية

من الألغاز المحيرة الكبرى للتطور المؤسسي في أميركا اللاتينية السبب الذي منع المؤسسات السياسية الأهلية في أميركا ما قبل كولمبوس من لعب دور أكبر في صياغة التطورات اللاحقة. أوجد المستوطنون الأوربيون معظم مؤسسات أميركا اللاتينية: تلك التي استوردت من أوربا أو التي أنشئت استجابة لظروف واجهتهم على الأرض. في إفريقيا الاستوائية وأجزاء واسعة من جنوب شرق آسيا، تحدد الاستيطان الأوربي بالأمراض، كحاله في الكاريبي. في مناطق العالم الأخرى - جنوب آسيا، الشرق الأوسط، شرق آسيا- أوقف الاستيطان الأوربي واسع النطاق، أو أبطأه، وجود أعداد كبيرة وحسنة التنظيم غالباً من السكان المحليين الذين صعبت كثيراً إزاحتهم. في المناطق الأساسية للإمبراطورية الإسبانية في العالم الجديد -المكسيك وبيرو- لم تجسد الأمراض التي أصابت المستوطنين عاملاً محدداً، بل السكان المحليون المنظمون تنظيماً جيداً. وفي تغاير مع المجتمعات القبلية المترحلة التي وجدت في أميركا الشمالية، أو جماعات مثل المابوتشي التي قاومت المستوطنين البيض في الأرجنتين وتشيلي، نظم السكان الأزتيك والإنكا على شكل مجتمعات معقدة على مستوى الدولة، خضعت لسلطة ممركزة على الرغم من المسافات الشاسعة. لكن المذهل فعلاً سرعة تصدع هذه السلطة واستكمال انهيارها -كما روى كتاب كثيرون، من وليام بريسكوت إلى جارد دياموند[9]. فقد تمكن فرانسيسكو بيزارو من هزيمة ملك الإنكا أتاهوالبا، الذي قاد زحفاً من 80.000 محارب ربما، بكتيبة من الجنود الإسبان لا يزيد عددها على 168، دون إصابة أي واحد منهم.

يعزو دياموند هذا النجاح إلى عدد من العوامل التقنية، مثل استخدام الإسبان للخيول، والبنادق، وسيوف الفولاذ، التي لم يملك الإنكا أياً منها، إضافة إلى جرعة

قوية من المفاجأة التكتيكية. وكما هو معروف، جلب الإسبان معهم إلى العالم الجديد الأمراض التي أهلكت السكان المحليين وأبادت في نهاية المطاف نحو 90 في المئة من الأهالي[10].

لكن هذه الرواية عن انهيار الأزتيك-الإنكا ليست مقنعة كلياً. ومثلما يشير عالم السياسة جيمز ماهوني، تمتع الأوربيون بمزايا تقنية مشابهة تفوقوا بها على جماعات أكثر بدائية في أجزاء أخرى من الأميركيتين، ومع ذلك احتاجوا إلى عشرات السنين لهزيمتها. من المؤكد أن المرض شكل عاملاً في القضاء النهائي على الحضارتين المحليتين على المدى الطويل، لكن الانخفاض الكارثي في عدد السكان لم يبدأ إلا في النصف الثاني من القرن السادس عشر، بعد وقت طويل من الانهيار السياسي للأزتيك والإنكا. يبدو أن التفسير الحقيقي سيكون من طبيعة سياسية ومؤسسية. ومع أن ذلك يخاطر بالانحدار إلى مستوى قصة ارتجاعية عن الأصول مشكوك بصحتها وصدقها، إلا أن واقع السقوط يشير إلى أن أياً من الحضارتين لم تكن ممأسسة كما بدت في الظاهر.

يتضح هذا بأجلى صورة عند مقارنة دولة الأزتيك أو الإنكا بتلك التي تطورت في الصين. فقد ارتقت الدول الصينية انطلاقاً من جماعات قبلية في عهد سلالة جو الشرقية، ولاسيما في أثناء السنوات الخمسمئة العنيفة التي ضمت ربيع/ وخريف عصور الدول المتحاربة (770-221 ق.م). في نهاية هذه الحقبة تقلص عدد الوحدات السياسية في شمال الصين من نحو ألف إلى سبع، طورت كل واحدة مؤسسات بيروقراطية ممركزة. توحدت البلاد في عهد سلالة تشين (تسلمت السلطة عام 221 ق.م) وأسرة هان الأولى (حكمت من عام 202 ق.م). وفي حقبة التوحيد هذه لم تكن الصين تضم مجرد بقايا الدول المتحاربة السبع فحسب، بل جيوب من التأثيرات القبلية والأرستقراطية انتشرت في شتى أرجاء البلاد. واحتاجت البيروقراطية في عهد أسرة هان، التي صممت على طراز تلك الموجودة في دولة تشين الغربية، إلى نحو مئتي سنة لقمع جيوب المقاومة هذه بالكامل، وابتكار نظام إداري موحد وحديث لحكم سكان بعدد ما ضمته إمبراطورية روما المعاصرة.

يبدو أن مستوى التطور السياسي للإمبراطوريتين المحليتين في العالم الجديد كان يشبه مستواه في الصين عند مرحلة تقع في منتصف عصر أسرة جو الشرقية، لا دولة هان الناضجة. فقد بقيت كلتاهما منظمة على أساس طبقات النسب على المستوى المحلي (مثل «أيلو» في أراضي الإنكا، وهي وحدة اجتماعية بقيت إلى يومنا الحالي في بوليفيا ومرتفعات بيرو) واتحادات القبائل. كانت الامبراطوريتان على درجة عالية من الاختلاط الإثني، وانتشرت فيهما لغات متقاربة لكن غير مفهومة للسكان كلهم في كثير من الأحيان. شيدت إمبراطورية الأزتيك بالفتح والغزو قبل قرنين من المواجهة مع كورتيز؛ بينما أسست إمبراطورية الإنكا في العقود القليلة السابقة على وصول الإسبان. وحافظت الاثنتان على البقاء عبر القمع -لاسيما الاستخدام واسع النطاق للقرابين البشرية من رعايا الأزتيك. سهل ذلك كله على الفاتحين الإسبان العثور على حلفاء من الأهالي يقاتلون في سبيل التحرر من حكامهم المحليين الظلام. عقد كورتيز تحالفات مع قبيلتي تلاكسكالا وتوتونك، وتمكن من مهاجمة العاصمة تينوشتيتلان بعشرات الآلاف من الجنود المحليين. ينطبق ذلك على بيزارو في بيرو، الذي وصل في أعقاب صراع دموي بين أميرين، أتاهوالبا وهواسكار، على خلافة عرش سابا إنكا (الزعيم الأعلى). وكما هي الحال في المكسيك، تمكن الإسبان من استغلال الانقسامات التي فرقت الإنكا. وثبت أن الحلفاء المحليين عامل حاسم في الهزيمة النهائية لأمير الإنكا، توباك أمارو، الذي حاول حشد آخر مقاومة منظمة في القرن الثامن عشر، وما يزال رمزاً لفخر الأهالي المحليين في بيرو المعاصرة.

وبينما توصف كل من الامبراطوريتين أحياناً بأنها «بيروقراطية»، لم يكن مستوى التطور الإداري فيها يقترب من ذلك الذي حققته الصين في منتصف عهد أسرة هان الأولى. وربما تكون أوضح إشارة دلالية على ذلك استخدام اللغة. كان الإداريون الصينيون يتواصلون فيما بينهم بالمذكرات المكتوبة منذ الألفية الثانية قبل الميلاد، في عصر أسرة شانغ التي سبقت أسرة جو. بالمقابل، استخدم الأزتيك شكلاً هيروغليفياً من الكتابة وصفت أحياناً بأنها نوع من الكتابة البدائية بالأشكال والأنماط التي تصلح للأغراض الطقسية لكن يتعذر استعمالها في الاتصالات الروتينية عبر

التراتبية البيروقراطية. بينما لم يكن لدى الإنكا لغة مكتوبة على الإطلاق، مع أنهم اتبعوا نظاماً من الخيوط الملونة عرفت باسم «كيبو» أمكنهم بواسطتها تسجيل المعلومات الإحصائية. وإلا كان عليهم الاعتماد على العدائين الذين يستخدمون لغة «كيتشوا» المحكية للاتصال مع الأجزاء البعيدة من إمبراطوريتهم. كان ذلك يعني عجز الحضارتين كلتيهما عن ابتكار جسم أدبي مشابه للكلاسيكيات الصينية التي لم تتحول إلى منهاج مشترك للتعليم البيروقراطي فحسب، بل أساس لهوية ثقافية مشتركة أيضاً. ومن نافل القول إن حضارة العالم الجديد فشلت في اختراق مجتمعها بطريقة الصين، لنشر مدونة قانونية مكتوبة تطبقها تراتبية بيروقراطية معقدة[11].

ومن ثم سيبدو نوع الحضارة التي وجدت في المكسيك وبيرو أقرب إلى ذلك السائد في الهند في عهد الامبراطورية الماورية في القرن الثالث قبل الميلاد، منه إلى حضارة تشين-هان في العصر نفسه. نجحت السلالة الماورية الحاكمة في استخدام العنف لتوحيد ثلثي الجزء الشمالي من شبه القارة بقيادة أشوكا، لكن أصاب الفساد والانحطاط إمبراطوريتها بعد ثلاثة أجيال بسبب العجز عن إيجاد نظام إداري فعال. وعلى غرار الإنكا، لم يعرف الماوريون اللغة الإدارية المكتوبة[12].

وبينما امتدت كل واحدة من إمبراطوريتي العالم الجديد على مساحات شاسعة، عانت ضعفاً شديداً مع ذلك. وحين هزم الإسبان مونتيزوما وأتاهوالبا، رمزي المركزة العسكرية، وقتلوهما، تحطمت الامبراطورية وتفتت وتشظت إلى مجموعاتها التكوينية الإثنية والقبلية، ولن تتجمع مرة أخرى. نقل كثير من هذه المجموعات الخاضعة ولاءها ببساطة من الزعماء المحليين إلى الإسبان. حدث ذلك كله قبل أن يتعرض السكان المحليون للأمراض المستوردة من أوراسيا وينخفض عددهم انخفاضاً كارثياً. حسم هذا الانخفاض المصير النهائي للمؤسسات الباقية. فقد تراجع عدد سكان المكسيك من عشرة ملايين زمن وصول كورتيز، إلى مليونين عام 1585، ثم إلى مليون عند بداية القرن السابع عشر. بينما تقلص عدد سكان بيرو من تسعة ملايين قبل الفتح إلى نحو مليون عام 1580، ثم هبط إلى ستمئة ألف بحلول عام 1620 [13].

شكلت الثقافات الأهلية في العالم الجديد أميركا اللاتينية المعاصرة بطرائق متعددة، من طقوس «يوم الموتى» في المكسيك، إلى تنظيمات عشائر «أيلو» التي ميزت الحياة الاجتماعية في الأنديز. لكن التركة السياسية الأعلى مستوى لحضارات ما قبل كولمبوس لعبت دوراً أقل أهمية من التنظيمات المحلية على مستوى الدولة في مناطق أخرى من العالم، ولاسيما في شرق آسيا.

استبداد ضعيف

لم تكن الجغرافيا والمناخ العاملين الوحيدين المحددين لطبيعة المؤسسات السياسية في أميركا اللاتينية. فقد سعى الإسبان والبرتغاليون أيضاً إلى تصدير مؤسساتهم الخاصة إلى مستعمراتهم.

تميزت إسبانيا الهابسبورغية التي كانت أول من استعمر العالم الجديد، بما أسميته الاستبداد الضعيف في بداية هذا الكتاب. فقد قوض الملك الإسباني، بدءاً من هزيمة ثورة العامة سنة 1520، الجمعيات (التمثيلية) الإسبانية (Cortes)، ومركزَ السلطة في البلاط. لكنه ظل مقيداً بقوة بالنظام القانوني القائم، الذي امتدت جذوره الرومانية مسافة أعمق في إسبانيا مقارنة بمناطق أوربا الغربية الأخرى. تمتع شارل الخامس، الذي حكم إمبراطورية واسعة الأرجاء في العالمين القديم والجديد، بسلطة فرض الضرائب القانونية في قشتالة وحدها، التي حملت عبء حروبه المكلفة في إيطاليا والبلدان المخفضة. أدى ذلك، في مجرى القرن السادس عشر، إلى استدانة أموال ضخمة من المصرفيين الأجانب، وتكرار إفلاس التاج، ومحاولات لتلبية الاحتياجات المالية بتخفيض قيمة العملة. في نهاية المطاف، لجأت الدولة الإسبانية، على غرار نظيرتها الفرنسية، إلى بيع المناصب العامة إلى النخب الثرية، وقوننة الفساد، وإضعاف قدرة الدولة على إدارة شؤونها بأسلوب موحد ولاشخصاني. وخلافاً للدولة الاستبدادية القوية التي تمتعت بالسلطة والاستقلالية للتحكم بنخبها، أسرت هذه النخب الحكومة الإسبانية وهيمنت عليها بمرور الزمن[14].

في ظـل هذه الظـروف، مثلت العائدات مـن العالم الجديد على شـكل صادرات من الذهب والفضة عاملاً حاسـماً. لكن الحكومة الإسـبانية فرضت قواعد وقوانين صارمة لتحد من التبادل الاقتصادي –نظام عرف باسـم الميركانتيلية– وفقاً لاعتقاد خاطـئ بـأن ذلك سـوف يضاعف دخلها مـن مسـتعمراتها إلى الحد الأقـصى. إذ لم يُسـمح بتصدير منتجات العالم الجديد إلا إلى إسـبانيا، بل في الحقيقة إلى ميناء واحد فيها؛ كما يجب أن تشـحن بسـفن إسـبانية، ولا يجوز للمسـتعمرات منافسة المنتجين الإسـبان للسـلع المصنعة. لقد أوجدت الميركانتيلية، كما سيظهر آدم سميث في ثروة الأمم، وضعاً اتصف بقدر كبير من العجز وعدم الكفاءة وألحق أضراراً هائلة بالنمو الاقتصـادي. كما أفرز عواقب سياسـية بالغة الأهمية: اقتصر الوصول إلى الأسـواق وتوظيف استثمارات اقتصادية منتجة على أفراد أو شركات تحابيها الدولة. كان ذلك يعني أن السـبيل إلى الثروة الشـخصية يمر عبر الدولة واكتسـاب النفوذ السـياسي. مـا أدى لاحقاً إلى تشـكل ذهنية ريعية لا تجارية مبادرة، حيث تسـتنفذ الطاقات من أجل الفوز بالحظوة السياسية لا المبادرة إلى إنشاء مشروعات جديدة يمكن أن تخلق الثـروة. زاد ثـراء طبقتي ملاك الأراضي والتجـار، اللتين ظهرتا في ظـل هذا النظام جراء الحماية السياسية التي وفرتها الدولة.

اعتمـدت البنية الرسـمية للحكم الإسـباني في العالم الجديد على نظام اسـتبدادي مستند إلى «مجلس الهنود». كتب المجلس، بالاشتراك مع «غرفة التجارة» المشرفة على الشؤون الاقتصادية، القوانين والتشريعات، وأصدر الأوامر والمراسيم الاستبدادية – بلـغ عددها نحو أربعمئة ألـف بحلول عام 1600 . وازن هـذه الوكالات الحكومية التنفيذية نظام مواز من المحاكم الإدارية برئاسة محامين أو قضاة لم يسمح لهم بالزواج من النسـاء المحليات وإلا سـينخرطون في معترك سياسـة المناطق التي رأسـوها[15]. تصدعت هذه البنية وانهارت في القرنين السـادس عشر والسـابع عشر جراء ضغوط القيود المالية ومقاومة الكريول الذين سعوا باطراد إلى ممارسة تأثير أكبر في الحكم.

مع رغبة الدولة الإسـبانية الجارفة وتعمدها تشكيل مؤسسات العالم الجديد، إلا أنها لم تمتلك القوة أو السـلطة لفرض إرادتها على مستعمراتها. تبلورت هذه المشكلة

في القول السائد: «اعمل على طاعة الأوامر لكن لا تذعن لها». إذ لم تعتمد حرب استعادة شبه الجزيرة الأيبيرية من المسلمين على دولة حديثة بل على «أسنة الرماح الحرة» حيث قاتل حملتها بموجب عقد ملكي، وكان كثير من هؤلاء الأفراد، مثل كورتيز وبيزارو، شبه مستقلين عن الدولة. احتاج التاج الإسباني إلى معظم القرن السادس عشر لجلب هؤلاء الأفراد إلى بيت الطاعة، عبر استخدام مؤسسات مثل نظام «إنكومييندا» الذي منح المستوطنين حق السيطرة على الأهالي لكن ليس الأراضي. بحلول هذا الوقت، أصاب الضعف الحكومة نفسها في شبه الجزيرة، وتراكمت ديونها جراء حروبها الأوربية والمتوسطية. بينما صدرت ممارسات بيع المناصب العامة التي لجأت إليها الحكومة في إسبانيا نفسها إلى مستعمرات العالم الجديد بالتدريج، لتغير توازن القوة هناك لمصلحة النخب المحلية. بحلول عام 1600، باع التاج مؤسستي الحكم المحلي المنتخبتين سابقاً (regimientos and cabildos) بوصفهما من الأملاك القابلة للتوريث. وهكذا، سارت عملية مأسسة الدولة في اتجاه عكسي، من نظام بيروقراطي حديث إلى ميراثي.

تحظى الأفكار أيضاً بأهمية كبيرة في ارتقاء المؤسسات. ففي القرون الأولى من الحكم الكولونيالي، لم يوجد هوبز أو لوك إسباني ليبلغ المستوطنين أنهم يتمتعون كبشر بحقوق طبيعية وكونية. لكنهم امتلكوا بدلاً من ذلك امتيازات إقطاعية خصوصية، ورثوها أو اشتروها. وخلافاً للمستوطنين البريطانيين في أميركا الشمالية، كان السكان الكريول في أمريكا اللاتينية أكثر ميلاً إلى المطالبة بحماية امتيازاتهم لا حقوقهم[16].

وكما يشير جيمز ماهوني، بدأت الأفكار المصدرة من إسبانيا تتغير مرة أخرى في أثناء مرحلة آل بوربون الليبرالية التي بدأت في الامبراطورية نحو عام 1600. وفي توافق مع الإصلاحات التي جرت في شبه الجزيرة نفسها، حظر التاج بيع مقاعد محاكم الاستئناف -وغالبيتها ذهبت إلى الكريول- منذ خمسينيات القرن السابع عشر، وبدأ حشد المحاكم الإدارية بمسؤولين أكثر مهنية وحرفية أحضروا من أوربا وشغلوا مناصبهم بالتعيين لا بالشراء. بينما وسع نظام المشرفين الإداريين

المقتبس من فرنسا ليشمل المستعمرات، حيث حل المندوبون المهنيون المعينون محل المسؤولين المحليين الفاسدين، من مأمورين قضائيين ورؤساء بلديات. حررت التجارة بمرسوم التجارة الحرة الذي أصدره شارل الثالث، حيث ألغيت القيود القديمة التي قصرت تصدير المنتجات على بعض الموانئ المحددة على متن سفن معينة، وأصبحت التجارة المباشرة مع أميركا الشمالية قانونية. وبذل جهد حثيث لإضعاف قوة الاحتكارات التجارية في بيرو والمكسيك، وزيادة قدرة اللاعبين الجدد على المنافسة ضمن إطار النظام الاقتصادي[17].

كان تأثير هذه المؤسسات الجديدة قوياً ودرامياً. إذ بدأ مركز الجذب داخل الامبراطورية ينتقل من المواقع القديمة في بيرو والمكسيك مسافة أبعد باتجاه الجنوب، إلى مناطق أكثر اعتدالاً وأقل اكتظاظاً، إلى الأرجنتين وتشيلي. أصبحت الأرجنتين، التي ظلت جزءاً من نيابة الملك في بيرو، مقراً لنيابة ملك خاصة بها عام 1676 . بينما ارتفع عدد سكان ميناء بوينس آيرس إلى خمسين ألفاً بحلول عام 1800 . شهدت التجارة توسعاً كبيراً مع الانتقال من نظام الميركانتيلية؛ فقد زادت قيمة السلع المصدرة إلى إسبانيا بين عامي 1682 و1696 عشرة أضعاف. واستجابة لهذا الازدهار المتعاظم، بدأ المهاجرون من أوربا يغيرون وجهاتهم إلى هذه المناطق الجديدة ويشكلون فئات اجتماعية متميزة عن ملاك الأراضي الكريول والتجار المتحصنين الذين شكلوا النخبة القديمة. كما حمل هؤلاء المهاجرون أنفسهم أفكاراً أكثر ليبرالية وأعدوا المسرح لصراعات سياسية عنيفة بين المحافظين والليبراليين سوف تهيمن على سياسة ما بعد الاستقلال في أميركا اللاتينية[18].

أخذت الأفكار تؤثر مرة أخرى عقب الثورتين الأميركية والفرنسية، حيث انتشرت مفاهيم المساواة وأصبحت العبودية أقل قبولاً من الناحية الأخلاقية على نحو مطرد بمرور الزمن. لم تمارس الثورة الأميركية بالطبع تأثيراً مباشراً في مؤسسة الرق في المستعمرات الأميركية. لكنها أذاعت بين جميع المستوطنين في العالم الجديد فكرة أن بإمكانهم هم أيضاً التحرر من نير الوصاية الأوربية، وساعدت في إفلاس فرنسا وتهيئة الأرضية الملائمة لحوادث عام 1789 . أما الثورة الفرنسية فقد أثرت تأثيراً فورياً

ومباشراً في مستعمرة العبيد الكبيرة سان دومينيك، حيث ثاروا عام 1791 بزعامة توسان لوفرتور. مرت الثورة بعدة مراحل إلى أن فازت المستعمرة باستقلالها الناجز بقيادة العبيد عام 1804 تحت اسم جديد هو هاييتي. أنهى البرلمان الإنكليزي تجارة الرق عام 1807، ونشرت سفن البحرية البريطانية على مدى العقود اللاحقة لتطبيق الحظر على تجارته قبالة الساحل الأفريقي. حظيت الأفكار الدينية أيضاً بأهمية حاسمة، كتلك التي أعلنها وليام ويلبرفورس، الذي دفعه اهتدائه إلى شكل من البروتستانتية الإنجيلية إلى تأسيس جمعية إلغاء تجارة الرق. أما المؤسسة ذاتها فبقيت حتى صدور قانون إلغاء الرق عام 1833، بينما استمرت في الولايات المتحدة حتى صدور التعديل الثالث عشر عام 1865، وفي كوبا حتى عام 1886، والبرازيل حتى عام 1888.

التشوه الولادي الذي تعانيه أميركا اللاتينية

ولدت أميركا اللاتينية بتشوه خَلقي. فقد نقل الإسبان والبرتغاليون مؤسساتهم الاستبدادية والميركانتيلية وزرعوها في العالم الجديد، استجابة للفرص الاقتصادية التي وجدوها هناك. فأعادوا بذلك إنتاج البنية الطبقية السائدة في شبه الجزيرة الأيبيرية، إضافة إلى نظام سياسي تؤسر فيه الدولة الاستبدادية -جزئياً- من نخب محلية، ومن ثم لا تتمكن أبداً من السيطرة عليها بالرغم من طغيانها. لكن اختلفت هذه البنية الطبقية اختلافاً مهماً عن تلك الموجودة في أوربا، لأن الطبقية الاقتصادية ارتبطت في كثير من بلدان أميركا اللاتينية بالانقسامات العرقية والإثنية، التي كان من الصعب جداً مغالبتها.

ورثت بلدان أميركا اللاتينية هذه التركة حين بدأت تنال استقلالها من سادتها الاستعماريين في أوائل القرن التاسع عشر. كانت دساتير معظم هذه الدول المستقلة حديثاً تمثيلية اسمياً؛ وصمم كثير منها في الحقيقة وفقاً للنظام الرئاسي الذي أسس في الولايات المتحدة عام 1787. لكن جميع بلدان هذه المنطقة، مع استثناءات قليلة جداً، واجهت مشكلات كبرى في الحفاظ على ديمقراطية مستقرة ومستويات متسقة من النمو الاقتصادي.

ترتبط ظاهرتا السياسة غير المستقرة والأداء الاقتصادي الهزيل على المدى الطويل ارتباطاً وثيقاً بالمشكلة الأساسية المتمثلة في غياب المساواة. فقد أوجدت البنية الطبقية والتوزيع غير العادل للموارد استقطابات سياسية حادة، بين الليبراليين والمحافظين في القرن التاسع عشر، وبين الحكومات المحافظة وتشكيلة متنوعة من الخصوم الماركسيين أو الشعبويين في القرن العشرين. حدث النمو الاقتصادي في أميركا اللاتينية على مدى حقب مختلفة، ولاسيما في أواخر القرن التاسع عشر ومنتصف القرن العشرين، حين تمكن عدد من البلدان من ردم الفجوة مع العالم المتقدم إلى حد ما. لكنها فغرت مرة أخرى نتيجة لحالة عدم الاستقرار السياسي الذي أوقع الاضطراب والفوضى في الحياة الاقتصادية الطبيعية وأدى إلى خسارة المكاسب السياسية التي تحققت في حقب سابقة. تمكنت النخب الاقتصادية من الهيمنة على الأنظمة السياسية الديمقراطية إسمياً للحفاظ على مكانتها الاجتماعية، ومن ثم منع إتاحة الفرص الاقتصادية بطريقة أكثر ديمقراطية[19].

يمكن رؤية تأثير هذه التركة التاريخية بأوضح صورة في المكسيك، أحد مركزي إمبراطورية هابسبورغ الإسبانية في العالم الجديد. فقد أدت المساعي المبذولة للبرلة الاقتصاد في عهد ملوك البوربون في القرن الثامن عشر إلى نتائج محدودة، حيث قاتلت النخب الاقتصادية في مكسيكو سيتي لحماية مواقعها ضد المتطفلين الجدد. كما لم يتجذر نظام من العمالة المأجورة المتنقلة في الأرياف، كحاله في الأراضي التي فتحت حديثاً في الأرجنتين، بل تمكن كبار ملاك الأراضي من السيطرة على جماهير الفلاحين عبر استرقاق الاستدانة وغيره من الوسائل شبه الإجبارية[20].

تباطأ ازدهار التعدين الذي حدث في القرن الثامن عشر حتى قبل اندلاع حرب استقلال المكسيك عام 1810؛ التي بدأت، كما سنسهب في الفصل اللاحق، على شكل ثورة اجتماعية بقيادة كاهنين وجيشهما من الأتباع الفقراء، لكنها طالت إلى حد استثنائي واتسمت بالعنف. دامت الحرب حتى منتصف عشرينيات القرن ودمرت صناعة التعدين، المورد الرئيسي لصادرات المكسيك[21]. وفي أعقاب هذه الاضطراب الهائل، افتقدت المكسيك الاستقرار السياسي إلى درجة غير عادية،

حيث وقعت ستة انقلابات عسكرية جلبت إلى السلطة سلسلة من الديكتاتوريين العسكريين على مدى السنوات الأربعين اللاحقة.

وخلافاً للولايات المتحدة، حيث لم تعطل الثورة النمو الاقتصادي سوى مدة وجيزة، لم يستعد الاقتصاد المكسيكي عافيته حتى ظهور بورفيريو دياز، الذي حكم البلاد مدة إجمالية بلغت خمساً وثلاثين سنة (1876-1911)، عبر ديكتاتورية عرفت باسم «بورفيرياتو». احتاج دياز إلى حلفاء اقتصاديين، بعد أن ورث بلداً مفلساً في الجوهر جراء عقود من النزاع والنمو البطيء. ونال بغيته عبر إيجاد قطاع مصرفي أمكن فيه لعدد صغير من المصارف المرتبطة بالدولة جني مبالغ مالية ضخمة. ما منح الحكومة فرصة الوصول إلى موارد يمكن استخدامها لقمع الفوضى والمخالفات وتوفير استقرار سياسي أساسي. أدى ذلك كله إلى حقبة استثنائية من النمو الاقتصادي نجحت فيها المكسيك باللحاق -جزئياً- بركب أميركا الشمالية والقوى الناشئة الأكثر ليبرالية مثل الأرجنتين. لكن دياز لم يوجد نظاماً اقتصادياً مفتوحاً أو ليبرالياً، بل ما يمكن أن نسميه اليوم رأسمالية المحاسيب. وكانت تشبه من بعض الجوانب النظام الميركانتيلي السابق، لكن بإدارة النخب المحلية لا التاج الإسباني[22]. وفي الحقيقة، لم تفعل شيئاً لتمكين جماهير الشعب المكسيكي اقتصادياً أو سياسياً. بينما تفجرت التوترات الاجتماعية الناتجة في الثورة المكسيكية، الحدث الزلزالي الآخر الذي أدى إلى إطاحة دياز عام 1911 واستمر حتى عام 1916. في الواقع، لم يستقر البلد حقاً حتى ظهور الحزب الثوري الدستوري في أربعينيات القرن، أي إن النمو الاقتصادي انكمش أو بالأحرى انتكس طوال جيل كامل.

سوف يبقى الحزب الثوري الدستوري الحزب المهيمن والمسيطر على سياسة المكسيك حتى عام 2000، حين خسر الرئاسة لصالح فيسنتي فوكس، مرشح حزب العمل الوطني المنافس. شهدت سنوات الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين على وجه الخصوص نمواً اقتصادياً لافتاً جعل المكسيك تشرع مرة أخرى بردم الفجوة بينها وبين الولايات المتحدة. لكن المشكلة الجوهرية المتمثلة في الظلم والطبقية لم تحل. حقق الحزب الثوري الدستوري بالفعل بعض الإنجازات المهمة

تضاف لرصيده: تولى القيام بمشروع رئيس للإصلاح الزراعي في ثلاثينيات القرن الماضي جزأ الأملاك الكبيرة من الأراضي (هاسيندا) في المكسيك، وعلى القدر ذاته من الأهمية، خلق إحساساً قوياً بالهوية الوطنية عبر الاستمرار في نهج الثورة وإحياء رموز ما قبل كولمبوس. لكنه حقق الاستقرار عبر التوزيع الزبائني لموارد الدولة إلى الجماعات السياسية المفضلة، ما حد من المنافسة ومنع المكسيك من تطوير قطاع خاص تنافسي قوي. صحيح أن الاقتصاد المكسيكي تحرر إلى حد بعيد (ولاسيما بعد التفاوض على اتفاقية التجارة الحرة لأميركا الشمالية ودخولها حيز التنفيذ عام 1994)، لكنه ظل خاضعاً لهيمنة احتكارات كبيرة وقيود ميركانتيلية محدثة على التجارة. عاد الحزب الثوري الدستوري إلى لوس بينوس (مقر الإقامة الرئاسي) عام 2012 بعد غياب دام اثني عشر عاماً، على أمل أن يكون هذه المرة أشد التزاماً ببرنامج للإصلاح الهيكلي الجدي، إضافة إلى تحرير قطاع الطاقة الحاسم في أهميته.

يعد المناخ والجغرافيا من بين المصادر الأصلية للتشوه الولادي الذي تعانيه أميركا اللاتينية. فقد خلفت اقتصادات العبيد الاستخراجية التي أسسها الإسبان في المكسيك وبيرو وغيرهما، تركة ثقيلة من الظلم بقيت رازحة مدة طويلة بعد إغلاق آخر منجم للفضة، وأبطأت إقامة اقتصاد مفتوح على طراز أميركا الشمالية.

لكن على الرغم من أن هذه الظروف المادية أثرت في طبيعة المؤسسات السياسية في أميركا اللاتينية، فإنها لم تقررها كلياً. إذ ارتقت مؤسسات رسمية بمرور الزمن باتجاه الديمقراطية، كما هي الحال في أوربا. وما بقي ثابتاً هو البنية الطبقية للمنطقة – انقسامها إلى نخب بيضاء ثرية، وجماهير ملونة فقيرة– التي حددت فيما بعد طريقة اشتغال تلك المؤسسات الرسمية. كان ذلك كله يعني في دلالته أن ظهور الديمقراطية الرسمية في القرنين التاسع عشر والعشرين لم يؤد بالضرورة إلى تمكين الناس العاديين، بل استمرار الهيمنة غير المباشرة للنخب على الأنظمة السياسية الديمقراطية التي حافظت على الوضع الاجتماعي القائم.

17

الكلاب التي لم تنبح

كيف كانت الحرب، التي لعبت دوراً حاسم الأهمية في تشكيل الدول في الصين وأوربا، أقل انتشاراً في أميركا اللاتينية، والبواعث المحفزة لتحديث الدولة أشد ضعفاً، ولماذا؛ هل يجب أن نأسف لحقيقة أن أميركا اللاتينية شهدت مستويات أقل من العنف

لا يثير القول إن أميركا اللاتينية -بمعنى من المعاني- ولدت بتشوه خَلقي تمثل بالظلم الاجتماعي، أي أسئلة لافتة أو مثيرة للانتباه على وجه الخصوص. ففي عام 1808، حين بدأت حروب الاستقلال فيها، لم تتميز سوى حفنة من المجتمعات في شتى أرجاء العالم بمستويات مرتفعة من المساواة الاقتصادية أو العدالة الاجتماعية. وباستثناء إنكلترا وهولندا الأكثر ليبرالية، تألفت غالبية أوربا من أنظمة زراعية تحكمها نخب إقطاعية تتمتع بامتيازات متخندقة عميقة الجذور. لم تعرف الصين الإقطاع، لكنها شهدت قيام دولة استبدادية قوية، وطبقة من أصحاب الأراضي، وحشوداً ضخمة من الفلاحين التابعين والمفقرين. ينطبق الأمر ذاته على غيرها من الامبراطوريات الزراعية الكبرى في الهند، وتركيا، وفارس، والممالك في جنوب شرق آسيا. كانت أميركا الشمالية واحدة من قلة قليلة من مناطق العالم التي لم ترزح تحت عبء هذا الظلم الاجتماعي المتجذر، على الأقل بالنسبة لسكانها البيض. وبغض النظر عن فرنسا، يصعب العثور على أي بلد حظي بدولة حديثة.

لكن في القرنين اللاحقين ارتقت بعض البلدان باتجاه مختلف تماماً. اقتفت بروسيا والدانمرك وهولندا وبريطانيا وغيرها من البلدان الأوربية أثر فرنسا في تطوير بيروقراطيات ممركزة ومصممة وفقاً للخطوط الفيبرية. فضلاً عن ذلك كله، لم تكتف الثورة الفرنسية بإطلاق الدعوات المطالبة بالمشاركة السياسية الشعبية فحسب، بل بشكل جديد من الهوية يصبح فيه الاشتراك في اللغة والثقافة المصدر المركزي لوحدة عامة الجماهير الديمقراطية الجديدة. شجعت هذه الظاهرة، التي عرفت بالقومية، إعادة رسم خريطة أوربا السياسية مع تنحي دول الأسر السلالية المرتبطة بالمصاهرة والالتزامات الإقطاعية لتحل محلها أخرى تعتمد على مبدأ التضامن الإثني-اللغوي. لقد مثلت الانتفاضة الجماهيرية للثورة الفرنسية أول تجميع لهذه النزعات معاً: تمكنت الحكومة الثورية في باريس من تعبئة جزء مهم من السكان الذكور القادرين جسدياً للدفاع عن فرنسا. ومضى هذا التحشيد المعبر عن سلطة الدولة قدماً بقيادة نابليون لغزو معظم أوروبا.

وهكذا يمكن القول إن ما يلفت الانتباه في أميركا اللاتينية في القرنين التاسع عشر والعشرين هو الكلاب التي لم تنبح. إذ لم تظهر قط دول قوية مثل فرنسا وبروسيا في أي مكان من المنطقة، ربما باستثناء تشيلي. ولم تنبثق القومية والحماسة الوطنية بأي شكل يشابه ما حدث في أوربا، حيث أمكن استنهاض السكان كلهم وإثارة غضبتهم وقدراتهم التنافسية ضد الجيران. ومع وجود استثناء واحد أو اثنين، لم تستجمع الدول قط الطاقة اللازمة للهيمنة على السكان وتعبئتهم. وظلت الحكومات المستقلة التي ظهرت بعد التحرر من إسبانيا والبرتغال، تشبه من جوانب عديدة الحكومات الاستعمارية التي سبقتها. اتسمت إسبانيا في عصر النظام القديم بالاستبداد الضعيف: كانت الدولة مركزية ومستبدة، لكنها ضعيفة القدرة نسبياً وعاجزة عن الهيمنة على نخبها. ومع أن كثيراً من حكومات أميركا اللاتينية بعد الاستقلال كانت ديمقراطية اسمياً، إلا أنها لم تتمكن قط من إنتاج دولة تمتلك ما يكفي من القدرة والاستطاعة. وتمثل الفشل في إقامة دول حديثة أولاً وقبل كل شيء في عدم قدرة دول أميركا اللاتينية على جباية مستويات مهمة من الضرائب من

سكانها. ونتيجة لذلك واجهت الحكومات العجز المالي على طريقة النظام القديم في إسبانيا، بتضخيم المورد النقدي. إذ يعد التضخم شكلاً مشوهاً ومنحرفاً من الضريبة، وله عديد من التبعات المؤذية والظالمة للسكان الذين يضطرون لاحتماله. أصبح التضخم سمة مميزة لأميركا اللاتينية في القرنين التاسع عشر والعشرين، أكثر من أي منطقة أخرى في العالم.

إذن، لماذا لم تظهر دول قوية وحديثة في أميركا اللاتينية كما في أوربا؟ إذا وجد عامل واحد يفسر هذه النتيجة فهو الغياب النسبي للحروب بين الدول في العالم الجديد. رأينا الأهمية المركزية للحرب والاستعداد لها في إيجاد دول حديثة في الصين وبروسيا وفرنسا. وحتى في الولايات المتحدة استحثت بناء الدولة المخاوف والاهتمامات الوطنية طوال القرن العشرين. ومع أن أوربا خبرت حقبة مشهودة من السلم منذ عام 1945، إلا أن القرون السابقة اتسمت بمستويات مرتفعة ومزمنة من العنف بين الدول. فعلى مدى القرنين السابقين، شملت الحوادث السياسية الكبرى التي أعادت رسم خريطة أوربا -الثورة الفرنسية والحروب النابليونية، وحروب توحيد إيطاليا والمانيا- مستويات مرتفعة من العنف، بلغت ذروتها في الحربين العالميتين في القرن العشرين.

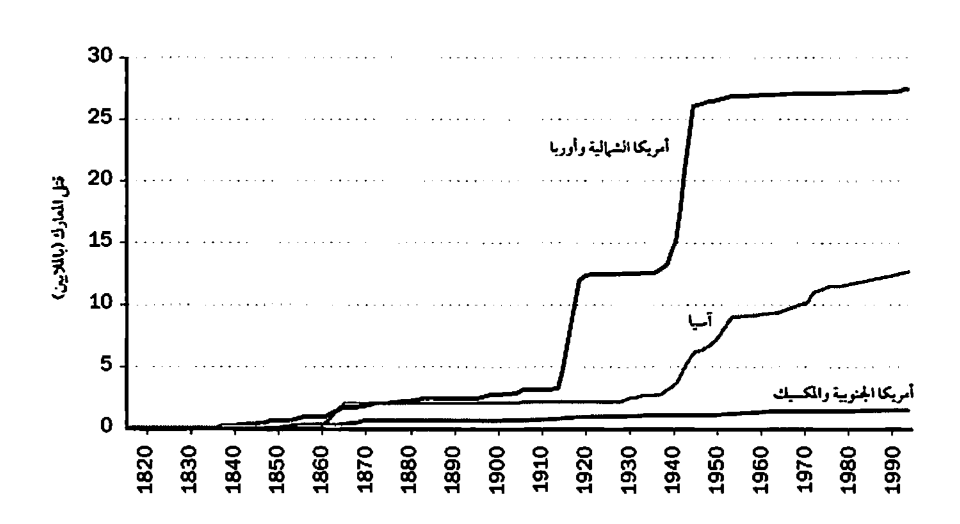
لا ريب في أن أعمال العنف منتشرة على نطاق واسع في أميركا اللاتينية طبعاً: المنطقة اليوم موبوءة بكارتيلات المخدرات، وعصابات الشوارع، وفلول رجال حرب العصابات، التي سببت كلها معاناة هائلة برّحت السكان المحليين. لكن بالمقارنة مع أوربا، تصبح أميركا اللاتينية مكاناً آمناً ووادعاً على صعيد الحرب بين الدول. كان ذلك نعمة للمنطقة، لكنه خلف أيضاً تركة مؤسسية إشكالية.

قارة يسودها السلام والوئام

وثق عالم الاجتماع ميغيل سنتينو حقيقة أن أميركا اللاتينية كانت أكثر سلاماً وهدوءاً على مدى القرنين الماضيين من أوربا، وأميركا الشمالية، وآسيا. يصح

ذلك إذا استخدمنا مقياس وفيات المعارك التراكمية (انظر الشكل 13)، أو معدل الوفيات، أو نسبة السكان المعبئين للحرب، أو كثافة الحرب، أي معدل القتلى في سنة معينة (انظر الشكل 14). كما يشير إلى حقيقتين إضافيتين: أولاً، انخفضت مستويات العنف بشكل ثابت على مر الزمن، ما جعل أميركا اللاتينية في القرن العشرين واحدة من أكثر مناطق العالم سلاماً ووئاماً؛ ثانياً، يحدث معظم العنف في أميركا اللاتينية في الحروب الأهلية لا بين الدول. ويقدم سنتينو الحجة على أن غالبية الحروب التي اندلعت في أميركا اللاتينية كانت محدودة في طبيعتها، ونادراً ما شملت أنواع التعبئة الجماعية للسكان بأكملهم كما حصل في أعقاب الثورة الفرنسية أو أثناء الحربين العالميتين[٢].

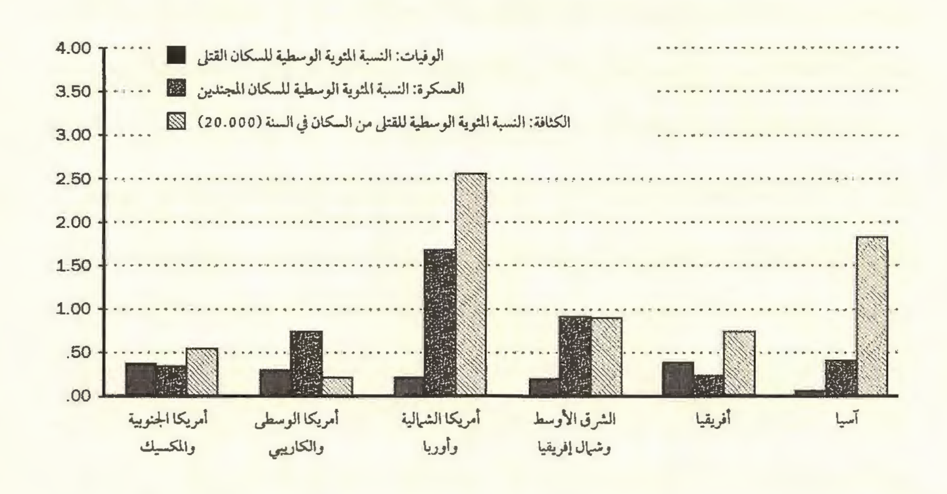
الشكل 13: وفيات المعارك التراكمية



المصدر:

Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt.*

الشكل14: الحروب الشاملة حسب المنطقة



المصدر:

Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt.*

أتت الحروب التي خاضتها أميركا اللاتينية فعلاً ضمن موجتين. أولاً، حروب الاستقلال عن إسبانيا، التي لم تطلق شرارتها أفكار الثورة الأميركية أو الفرنسية، بل الاحتلال الفرنسي لشبه الجزيرة الأيبيرية وتنصيب نابليون لشقيقه جوزيف على العرش الإسباني مكان أسرة البوربون الملكية بين عامي 1808-1810. في البرتغال، نقل الملك مقر الحكومة من لشبونة إلى ريو دي جانيرو، مع أن العائلة المالكة سوف تعود إلى شبه الجزيرة بعد هزيمة نابليون. لقد أدى انهيار السلطة الشرعية في الوطن الأم إلى انتفاضات الكريول في بوينس آيرس، وكاراكاس، وشمال المكسيك، لكن القوات الملكية تمكنت من قمعها. وبعد إعادة ملك البوربون فرديناند التاسع إلى العرش الإسباني عام 1815، اندلعت موجة ثانية من الثورات وأدت فعلياً إلى استقلال أميركا الجنوبية بأكملها بحلول منتصف عشرينيات القرن.

استغرقت حروب الاستقلال في أميركا اللاتينية وقتاً أطول من الثورة الأميركية، وألحقت أضراراً أفدح بالبنية التحتية للمنطقة، لتعيدها إلى الوراء اقتصادياً معظم سنوات النصف الأول من القرن التاسع عشر. لكن أهم سمة ميزت هذه الحروب هي محدودية تأثيرها في التركيبة الطبقية للمجتمعات الأساسية، وفي بناء الدولة.

تمظهرت الثورة الاجتماعية المفقودة في هيمنة الجماعات المحافظة فعلياً في كل بلد حديث الاستقلال. ومن المفارقة أن هيوغو تشافيز، رئيس فنزويلا الشعبوي، عمل على تجميل صورة محرر المنطقة، سيمون بوليفار، بوصفه بطل اليسار. في الحقيقة، أتى بوليفار من أسرة كريولية ثرية. ومع أنه حقق إنجازات عسكرية بطولية حقاً حين هزم القوات الإسبانية، إلا أنه عرف بالتزاماته السياسية المتعارضة، حيث عبر حيناً عن آراء ليبرالية، وأعلن أحياناً عن أخرى استبدادية. أما آخر ما أراده فهو ثورة اجتماعية. ينطبق الأمر ذاته على خوسيه دي سان مارتن، النابغة العسكري الآخر الذي حرر الجزء الجنوبي من القارة، واقترح تأسيس حكومة ملكية في بيرو حالما ينتهي حكم الإسبان. لكن الثورة الاجتماعية الحقيقة تجسدت في القسيسين ميغيل هيدالغو وخوسيه ماريا موريلوس، اللذين حشدا جيشاً من الأهالي المحليين والمهجنين الفقراء، هدد نخبة الكريول في مكسيكو سيتي. وعد برنامج موريلوس بـ «حكومة جديدة، يصبح فيها السكان كلهم، باستثناء المولودين في شبه الجزيرة، أمريكيين، دون تصنيفهم في فئات الهنود، أو المولاتو (المولدين من اختلاط البيض مع السود)، أو المستيزو (المهجنين من البيض مع السكان الأصليين)».

أسر الراهبان وأعدما، وقمعت حركتهما الثورية. لم تدعم نخب الكريول الاستقلال في المكسيك وبيرو إلا لأن فرديناند السابع وافق في إسبانيا على الدستور الليبرالي لعام 1812؛ ومن ثم كان الاستقلال يعني لها منع الإصلاح الليبرالي من الانتشار إلى العالم الجديد[2]. بالمقابل، كان صناع الثورة الأميركية ليبراليين وديمقراطيين حتى النخاع. وساعد الاستقلال عن بريطانيا في دمج المبادئ الديمقراطية في مؤسسات الأمة الجديدة، حتى وإن لم يحدث ثورة اجتماعية. بينما كان زعماء حركات الاستقلال في أميركا اللاتينية أشد تشبثاً بالأفكار المحافظة، على

الرغم من حقيقة أنهم شعروا بضرورة تبني المؤسسات الديمقراطية رسمياً. كما لم يفكروا قط بزعزعة البنية الطبقية في المنطقة.

لكن الاستقلال خلق فعلاً مهمة كبيرة تمثلت في بناء الدولة وذلك مع سعي مختلف مكونات الامبراطورية الإسبانية إلى ابتكار أنظمة سياسية حرة ومستقلة، شملت -كما في أوربا- تفكيك بعض الوحدات السياسية المعينة ودمج غيرها في كيانات سياسية أكثر مركزية. أوجد سيمون بوليفار عام 1819 كياناً عرف باسم «كولومبيا الكبرى»، دمج معظم أراضي ما يعرف اليوم باسم فنزويلا، وكولومبيا، وبنما، وشمال بيرو، والإكوادور، وأجزاء من البرازيل. قاومت هذه المنطقة الهائلة، الممتدة على مساحات شاسعة من التضاريس الجبلية والغابية، السلطة الممركزة وانقسمت إلى بلدان منفصلة عام 1830 (فصلت بنما عن كولومبيا بمساعدة الولايات المتحدة عام 1903). على نحو مشابه، نصب أوغسطين دي إتوربيدي نفسه إمبراطوراً، بعد قيادة المكسيك المستقلة، على أراض شملت أميركا الوسطى. انفصلت المنطقة عام 1823 باسم جمهورية أميركا الوسطى الفيدرالية الموحدة، لكن سرعان ما تفككت إلى دول منفصلة ضمت السلفادور، وغواتيمالا، ونيكاراغوا، وهندوراس، وكوستاريكا، وعارضت مساعي عديدة لإعادة توحيدها. كثيراً ما تطابقت هذه الكيانات السياسية الجديدة مع المناطق الإسبانية الإدارية، لكنها لم تمتلك هويات ثقافية قوية خاصة بها مثل فرنسا والمانيا. من ناحية أخرى، توحدت الأرجنتين والمكسيك، بعد أن تفككت كل واحدة إلى إقطاعات مناطقية، في ظل حكام مستبدين مثل خوان مانويل دي روساس في بوينس آيرس، الذي قمع تدريجياً الثورات في المناطق وجمع السلطة في الحكومات المركزية[3].

أتت الموجة الثانية الكبرى من الحروب بين الدول في منتصف القرن التاسع عشر، ويمكن اعتبارها خاتمة هذه الحقبة من إعادة خلط الأوراق الإقليمية والمناطقية بعد الاستقلال. اندلعت عدة نزاعات بين الأرجنتين والبرازيل من أجل السيطرة على مصب نهر ريو دي لا بلاتا، ما أدى في نهاية المطاف إلى إقامة دولة مستقلة عازلة باسم أورغواي عام 1828. واصل البلدان التنافس على النفوذ في أورغواي؛

فاضطرت بريطانيا وفرنسا أخيراً إلى التدخل لحماية مصالحهما التجارية في المنطقة. كما تورطت البرازيل والأرجنتين في حرب التحالف الثلاثي، وهي نزاع غريب جمع البلدين الكبيرين ضد باراغواي الفقيرة. كانت الحرب كارثية على باراغواي وأدت بعد ذلك إلى «محوها.. عن الخريطة الجغرافية-السياسية»[4].

اندلع نزاعان كبيران آخران في تلك الحقبة، تمثل الأول في الحرب المكسيكية-الأميركية، التي خسرتها المكسيك وتخلت نتيجتها عن المنطقة الممتدة من تكساس إلى كاليفورنيا كلها إلى الولايات المتحدة المتوسعة بسرعة آنذاك، وحرب المحيط الهادي، التي دارت بين تشيلي وبيرو وبوليفيا، وأدت إلى استيلاء تشيلي على موارد أتاكاما الغنية، وحولت بوليفيا إلى دولة مطوقة بالبر (=حبيسة) من الجهات كلها. وبعد نهاية حرب المحيط الهادي عام 1883، ثبتت الحدود في أميركا اللاتينية غالباً، ولم تتفجر نزاعات كبرى بين الدول بعدها (باستثناء حرب تشاكو بين بوليفيا وباراغواي في ثلاثينيات القرن العشرين، النزاع الذي غاب تقريباً عن الذاكرة حتى في أميركا اللاتينية)[5].

كانت الحروب بين دول أميركا اللاتينية نادرة وغير مهمة سياسياً إلى حد أن عديداً من الدراسات الاستقصائية الرئيسة عن أميركا اللاتينية لا تكاد تشملها. ومقارنة بأوروبا والصين القديمة، أو في الحقيقة أميركا الشمالية، لم تترك الحرب سوى أثر هامشي في بناء الدولة. صحيح أن حكمة تشارلز تيللي المأثورة «الحرب صنعت الدولة والدولة صنعت الحرب» تظل سارية المفعول، لكنها تثير سؤالاً عن السبب الذي جعل الحروب أكثر انتشاراً في بعض المناطق عن غيرها.

يتضح تأخر بناء الدولة في المنطقة من عدد من المقاييس لقدرة الدولة، وأهمها الضرائب. في الصين وأوروبا الحديثة في بداياتها، دفعت متطلبات الموارد اللازمة لخوض حروب طويلة الأمد، الدول إلى فرض الضرائب على مواطنيها، وإنشاء وزارات للمالية وبيروقراطيات لإدارة جبايتها، وإقامة تراتبيات إدارية للتحكم بمنظومات الإمداد اللوجستي الشامل.. الخ. أدى ذلك كله إلى توسع هائل في

الاحتياجات إلى العائدات لدى أوائل البلدان الأوروبية الحديثة في القرنين السابع عشر والثامن عشر، ونمو البيروقراطيات المدنية. شجع العنف المنظم أيضاً التطور السياسي عبر عمليات استئصال بالجملة لبعض الطبقات الاجتماعية المعينة التي جسدت معاقل الدولة الميراثية القديمة، مثل أصحاب المناصب الذين حصلوا عليها بالشراء في النظام الفرنسي القديم، أو طبقة اليونكر (الأرستقراطية) في بروسيا[6].

لم تحدث تطورات مشابهة في أميركا اللاتينية. يلاحظ سنتينو أن الحكومات في البرازيل والمكسيك، البلدين اللذين تتوافر عنهما بيانات من القرن التاسع عشر، لم تتمكن من جباية أكثر من ربع إلى نصف الضرائب على دخل الفرد التي جمعتها بريطانيا في الحقبة نفسها. فضلاً عن ذلك، كانت أكثر اتكالاً على الضرائب غير المباشرة مثل الرسوم الجمركية والاستهلاكية. وتعد هذه أسهل جباية من الضرائب المباشرة على الشركات والأفراد، وأول أنواع الضرائب التي تميل البلدان النامية ذات القدرات الإدارية الضعيفة إلى فرضها دوماً. وحتى حين كانت الحكومة البرازيلية تخوض الحروب لم تتمكن من جمع أكثر من 4 في المئة من العائد الإجمالي من الضرائب على الثروة والإنتاج. بينما جمعت تشيلي -التي تدعى أحياناً «بروسيا أميركا اللاتينية» بسبب بأسها وجرأتها ضد جيرانها- نسبة أقل. ولا ريب في أن أميركا اللاتينية اتبعت في هذا الصدد النمط الذي وضعه الإسبان، سادتها المستعمرون، حيث عانت دولتهم نفسها عجزاً دائماً عن الحصول على ما يكفي من العائدات الضريبية من مواطنيها، وأجبرت على إعلان الإفلاس عشر مرات بين عامي 1557 و1662 [7].

ربما يفسر الغياب النسبي للحروب بين الدول السبب الذي جعل عدد الدول القوية في أميركا اللاتينية أقل منه في أوربا، لكنه لا يبين الأسباب التي جعلت بعض البلدان في المنطقة تتمتع بحكومات أكثر كفاءة وفاعلية من غيرها. يشير الباحث المختص في العلوم السياسية ماركوس كورتز إلى وجود تصنيف ثابت نسبياً منذ القرن التاسع عشر لترتيب الدول الفاعلة والكفؤة، حيث تتربع على قمة الجداول تشيلي وأورغواي باستمرار، بينما تبقى بوليفيا وباراغواي وهايتي قرب القاع[8]. ويقدم الحجة على أن تشيلي، وأوروغواي، والأرجنتين، قد تمكنت من بناء دول

قويـة في البدايـة جـراء توليفة عوامـل جمعت العمـل الزراعي الحر، وإجماع النخبة القوية نسـبياً، لكن قوة الدولـة الأرجنتينية تدهورت لاحقـاً نتيجة الصراع الطبقي بعـد ثلاثينيات القرن العشرين. أما المشروطية التاريخية لهذه النتائج فتشـير بدلالتها إلى صعوبة تقديم نموذج نظري بسيط لبناء الدولة[9].

ومـع ذلـك كله، أدت نـدرة الحروب بين الـدول في أميركا اللاتينيـة وانخفاض كثافتها فعلاً إلى بعض النتائج المألوفة. إذ لم تتعرض لضغط تنافسي شـديد من أجل ترسـيخ بيروقراطيـات وطنية قويـة وفقاً للخطـوط الفرنسية-البروسـية، قبل تبني المشـاركة السياسـية الجماهيرية في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. عنـى ذلك في دلالته عدم وجود «ائتلاف مسـتبد» عنـد فتح حق الاقتراع في بدايات القرن العشرين لحماية اسـتقلالية البيروقراطيات الوطنية. بينما خلق انتشـار التنافس السـياسي الديمقراطي محفزات هائلة دفعت السياسيين الديمقراطيين في الأرجنتين والبرازيـل والمكسـيك وكولومبيـا وغيرهـا مـن البلـدان إلى اسـتخدام الأسـاليب الزبائنيـة لتجنيد الناخبـين، ومن ثم تحويل الإدارة العامة إلى حصالة نقود للتعيينات السياسـية. ومع الاستثناء الجزئي لتشـيلي وأورغواي، اتبعت بلدان أميركا اللاتينية خطى اليونان وإيطاليا الجنوبية وحولت سياسـة المحسوبية السائدة في القرن التاسع عشر إلى زبائنية كاملة النضج في القرن العشرين.

واجهت بلدان أميركا اللاتينية، بعد إقامة دول نخرتها المحسوبية، ما دعته الباحثة المختصـة بالعلوم السياسـية باربرا غيديز «معضلة السـياسي». فكـما كانت الحال في أمـيركا القرن التاسـع عـشر، ظهرت مصلحـة واضحة في إصلاح الدولة وترسـيخ دعامة أكثر استناداً إلى الجدارة والأهلية. لكن ذلك سوف يستنفذ رصيد السياسيين من رأس المال السـياسي، ولذلك لم تتحفز سـوى قلة قليلة للمتابعة. تؤكد غيديز أن الإصـلاح لم يحدث إلا ضمـن شروط محددة، مثل الوضع الذي تكون فيه الأحزاب السياسية متوازنة ولا يحصل أحدها على ميزة خاصة من المطالبة بالإصلاح[10].

في بعض الأحيان، لعبت الصدمات الخارجية، التي اتخذت شكل أزمات مالية لا تهديدات عسكرية، دوراً فاعلاً في فرض التغيير. وهكذا، بذل جهد كبير بعد أزمة الديون التي اجتاحت أميركا اللاتينية في ثمانينيات القرن الماضي، لجعل المصارف المركزية ووزارات المالية أكثر مهنية واحترافاً، ما أدى إلى أداء أفضل بكثير في إدارة الدول لسياسة الاقتصاد الكلي. بل ظهرت على الأقل بدايات لتحالف يضم الطبقات الوسطى ضد الزبائنية والفساد في البرازيل وغيرها، حيث زادت الملاحقات القضائية للطبقة السياسية المشهورة بفسادها في العقد الأول من القرن الحالي. وتعرض البرازيل اليوم صورة مختلطة، يتعايش فيها عدد من الوزارات والوكالات الممتازة مع تلك التي ينخرها الفساد ويتدنى فيها مستوى الأداء[11].

لا حروب بعد اليوم

لماذا كانت الحروب نادرة في أميركا اللاتينية مقارنة بأوروبا وشرق آسيا، ولماذا لم تحفز الحروب القليلة التي وقعت الحكومات على الانخراط في عملية جدية وطويلة لبناء الدولة من النوع الذي حدث في آسيا وأوروبا؟ هنالك عدد من الإجابات المحتملة.

تتعلق الأولى بالتقسيم الطبقي آنف الذكر، الذي حمل أبعاداً إثنية وعرقية في أميركا اللاتينية. وكما لاحظنا سابقاً، تعد الحرب والعنف من الأوبئة المتوطنة في أميركا اللاتينية؛ أما الاختلاف عن أوروبا فيكمن في حقيقة أن الحرب في القرنين التاسع عشر والعشرين كانت داخلية لا خارجية بين الدول. فقد خبرت المكسيك والأرجنتين وأوروغواي وكولومبيا ونيكاراغوا ومجموعة أخرى من البلدان نزاعات داخلية مطولة أربكت الاقتصادات وأفقرت المجتمعات. عبرت هذه النزاعات الداخلية عن الانقسامات الاجتماعية والطبقية المريرة الموجودة. كما قيدت المدى الذي يمكن أن يصل إليه استعداد النخب للمطالبة بالتحشيد الكلي للسكان، لأن ذلك ربما يستدعي تدعيم الفئات الساخطة من غير النخب وتمكينها. وكثيراً ما عانت النخب ذاتها انقسامات إلى فصائل وأجنحة وفقاً للمنطقة، أو الآيديولوجيا،

أو المصلحة الاقتصادية. كما حد انعدام الثقة الاجتماعية من درجة الولاء الذي شعرت به الشرائح السكانية المهمشة تجاه الدولة. في أوربا، أتت المطالب بتوسيع المشاركة الشعبية في أعقاب الحرب؛ على سبيل المثال، كان نهوض حزب العمال البريطاني في عشرينيات القرن الماضي عاقبة لمعاناة الطبقة العاملة في خنادق الحرب العالمية الأولى. أما في أميركا اللاتينية بالمقابل فقد اعتادت النخب الانسحاب من النزاعات بين الدول لتجنب ضرورة اللجوء إلى الجماهير تحديداً طلباً للعون.

يتصل العامل الثاني بالجغرافيا. فقد انقسمت أوربا إلى مناطق محددة جغرافياً جعلت من الصعب على قوة واحدة الهيمنة على القارة ككل. لكن وجدت ضمن كل منطقة أراض مفتوحة تسمح بتراكم قدر كبير من القوة الاقتصادية والعسكرية. هنالك أيضاً أنهار كبرى صالحة للملاحة تتيح إمكانية التجارة والاتصال مع المناطق الحبيسة. بالمقابل، انقسمت أميركا اللاتينية بسلسلة جبال الأنديز وغابات كثيفة في المناطق الاستوائية، ما شطرها طبيعياً إلى أجزاء مختلفة. فمع أن فنزويلا وكولومبيا وبيرو وبوليفيا لها حدود مشتركة مع البرازيل إلا أنها لا تملك روابط اتصالية قوية مع أضخم اقتصاد في المنطقة جراء صعوبة اختراق الأدغال الأمازونية. كما أن كولومبيا، ثالث أضخم بلد في أميركا اللاتينية، مقسمة داخلياً بجبال الأنديز إلى حد أن الحكومة مازالت إلى هذا اليوم تجد صعوبة في نشر سلطتها في البلاد برمتها، ما خلق ملاذات آمنة لرجال حرب العصابات ومهربي المخدرات. في بدايات القرن الحادي والعشرين، لم يوجد طريق واحد يربط بنما بكولومبيا مع أنها كانت جزءاً منها قبل الانفصال. ومن الواضح أن فرض القوة العسكرية في ظل مثل هذه الظروف عملية صعبة للغاية.

للعامل الثالث علاقة بالهوية الوطنية، أو بالأحرى ضعف الهوية الوطنية في عديد من مجتمعات المنطقة. وهذا أيضاً من تبعات التأثير العميق للتنوع الإثني والعرقي. لقد شيدت الدول الأوربية القوية التي ظهرت في القرن التاسع عشر على أساس مبدأ وطني جعل اللغة والإثنية جوهر الهوية الوطنية. ويعود جزء من السبب إلى أن العنف اجتاح أوربا في القرن العشرين إلى حد أن الهويات الإثنية لم تتطابق

مع الحدود السياسية القائمة، ووجب إعادة ترتيبها عبر الحرب. واتصلت الحرب الأوربية اتصالاً وثيقاً بعملية بناء الأمة.

لا يمكن أن ينطبق ذلك كله على بيرو وبوليفيا وغواتيمالا والمكسيك، التي تضم أعداداً كبيرة من الهنود والمهجنين الذين يعيشون حياتهم في مجتمعات محلية ريفية، دون أي اتصال بالدولة أو خدماتها، ونتيجة لذلك لا يشعرون بأي التزام تقريباً تجاهها. بينما تعاملهم النخب الأوروبية بعدم اكتراث في أفضل الحالات، وتنظر إليهم في أسوأها بعين الشك والعداء. فضلاً عن ذلك، لم تتحول اللغة إلى مصدر للهوية التي وحدت الأمم وميزت إحداها عن الأخرى، نظراً لأن جميع النخب تتحدث الإسبانية أو البرتغالية، بينما استمر السكان من غير النخب في استخدام لغات كيتشوا، أو أيمارا، أو ناواتل، أو المايا، أو سواها من اللغات الأهلية المحلية. على سبيل المثال، لا يوجد إلى اليوم الحالي أي قاسم مشترك يجمع فعلياً النخب التجارية في مدينة غواتيمالا مع الجماعات السكانية الأهلية التي تعيش في المرتفعات. وفي الحقيقة، اصطدمت هاتان المجموعتان من اللاعبين في حرب أهلية ضروس في ثمانينيات القرن العشرين.

يتمثل العامل الأخير الذي كبح عملية بناء الدولة في أميركا اللاتينية في اللاعبين الخارجيين الأقوياء -الولايات المتحدة، وبريطانيا، وفرنسا، وغيرها من القوى الأوربية- الذين سعوا إلى التأثير في التطورات الجارية هناك. دعمت الولايات المتحدة على وجه الخصوص نظاماً سياسياً واجتماعياً محافظاً في المنطقة، وتدخلت لإطاحة الزعماء اليساريين مثل جاكوبو آربينز في غواتيمالا وسلفادور ألليندي في تشيلي. ووفقاً لمبدأ مونرو، جهدت لمنع القوى الخارجية، مثل بريطانيا وفرنسا في القرن التاسع عشر، والاتحاد السوفييتي في القرن العشرين، من إقامة تحالفات مع بلدان أميركا اللاتينية يمكن أن تساعد الطرفين في بناء المؤسسات. ونتيجة لتجربة صناع السياسة الأميركية في بلد يتمتع بحراك اجتماعي تاريخي، كثيراً ما أغفلوا التقسيمات الطبقية الاجتماعية المتجذرة التي تميز المجتمعات الأخرى. أما الثورة السياسية الناجحة الوحيدة في الجزء الغربي من العالم، التي فجرت أيضاً

ثورة اجتماعية، فهي تلك التي قادها فيدل كاسترو في كوبا عام 1959، وستمضي الولايات المتحدة الأعوام الخمسين اللاحقة في محاولة احتوائها أو إسقاطها.

هل نأسف إذاً لحقيقة أن أميركا اللاتينية لم تشهد مزيداً من العنف على مدى القرنين السابقين، على شكل حروب شاملة بين الدول، أو ثورات اجتماعية؟ من نافل القول إن الثورات الاجتماعية التي اندلعت في أوربا وآسيا كلفت أثماناً باهظة: عشرات ملايين القتلى في حملات التطهير والإعدامات والنزاعات العسكرية، ومئات الملايين أو أكثر من الناس الذين تعرضوا للتهجير أو الاعتقال أو التعذيب أو التجويع حتى الموت. فضلاً عن أن العنف السياسي كثيراً ما ولد مزيداً من العنف السياسي لا التغيير الاجتماعي التقدمي. لن نرغب بـ «منح الحرب فرصة» في أميركا اللاتينية ولا في غيرها من أصقاع العالم. لكن يجب ألا تمنعنا هذه المشاهدات من رؤية حقيقة أن نتائج الحاضر كثيراً ما تكون من تبعات الجرائم المرتكبة في الماضي، كما لاحظ ماكيافيللي.

18

الصفحة البيضاء

استثناءات التفسير المادي لقيام المؤسسات في أميركا اللاتينية؛ لماذا لم تصبح كوستاريكا "جمهورية موز"؛ لماذا كان ينبغي أن تبدو الأرجنتين مثل كندا أو أستراليا لكنها ارتكست بدل ذلك وتراجعت

ذهب الإسبان والبرتغاليون إلى العالم الجديد لاستغلال موارده، وحملوا معهم مؤسسات سياسية استبدادية تركت إرثاً من التفاوت والحكم الرديء يستمر حتى وقتنا الحاضر. وفي حين يمكن للمرء نسج قصة أكبر للعلاقة بين التاريخ الاستعماري والجغرافيا والمناخ والموارد الطبيعية من جهة، ونتائجها السياسية على مستوى المنطقة ككل من جهة ثانية، فإن ثمة استثناءات وتعديلات مهمة لهذا النموذج. أداء بعض الدول كان أفضل مما توحي به إمكاناتها المادية، وأداء بعضها الآخر كان أسوأ بكثير، مما يؤكد حقيقة أن الظروف المادية ليست العوامل الوحيدة لتفسير النتائج الحالية في القرن الحادي والعشرين. في مفاصل حيوية في تاريخهم، يتخذ البشر خيارات سياسية تدفع بمجتمعاتهم في مسارات مختلفة، باتجاه الأفضل أو الأسوأ؛ فالبشر عملاء فاعلون لهم سيطرة على مصائرهم، حتى في الوقت الذي تشكل فيه الظروف المادية الخيارات التي يواجهونها.

الساحل الفقير

كوستاريكا خير مثال لبلد نجا من التشوهات الخَلْقية لبلدان أميركا اللاتينية. فهي دولة صغيرة في أميركا الوسطى لا يتجاوز عدد سكانها خمسة ملايين نسمة هم اليوم أغنى بكثير من معظم جيرانهم. بلغ معدل دخل الفرد في كوستاريكا عام 2011 ما يزيد عن 12.000 دولار، مقارنة بمثيله في غواتيمالا (أقل من 5.000 دولار) وهندوراس (4.000 دولار) ونيكاراغوا (3.000 دولار)[1]. يعرف كثير من الأجانب كوستاريكا كوجهة سياحة بيئية تشتهر بغاباتها المطرية الاستوائية الوفيرة؛ لكنهم قد لا يعرفون أنها تستضيف أيضاً العديد من الشركات متعددة الجنسية، مثل إنتل (Intel) وبوسطن سينتفك (Boston Scientific) اللتين أقامتا معامل تجميع هناك. ولعل الأمر الأكثر أهمية في تاريخ كوستاريكا الحديث هو ما لم يحدث في السنوات الستين الأخيرة، فعلى عكس السلفادور ونيكاراغوا وغواتيمالا، لم تشهد كوستاريكا انقلابات عسكرية، أو ديكتاتوريات، أو حروباً أهلية دموية، أو فرق موت، أو تدخلات أجنبية من قبل الولايات المتحدة أو كوبا أو أطراف أخرى. بل بقيت كوستاريكا منذ عام 1948 دولة ديمقراطية مستقرة بانتخابات تنافسية وتداول منتظم للسلطة بين أحزابها السياسية. كان هذا حالها برغم حقيقة أن تطور كوستاريكا قام أساساً على منتجات زراعية استوائية - البن والموز - ورغم أن مناخها وإمكاناتها المادية لا يمكن تمييزها تقريباً عن مثيلاتها لدى جيرانها[2].

ظهرت نظريات وأساطير عدة لتبرير حقيقة أن كوستاريكا صارت في نهاية المطاف مختلفة إلى هذا الحد عن بقية دول أميركا اللاتينية. الكوستاريكيون أنفسهم يجادلون في أن ثقافتهم كانت على الدوام مساواتية وديمقراطية، تقوم أساساً على غياب أوليغارشية ملاك الأراضي التي وسمت القسم الأكبر من باقي بلدان أميركا اللاتينية، وعلى تجانس الكوستاريكيين العرقي والإثني الذي أسهم في استقرارهم السياسي. هناك حتى فرضيات ثقافية تقتفي أثر نجاح الدولة الكوستاريكية

بإرجاعـه إلى حقيقة كون مسـتوطنيها الأوائل تحدروا من الإسـبان المارانوس (يهود تنصروا واعتنقوا الكاثوليكية)[3].

ثمـة شيء من الحقيقـة في أول تلك التفسـيرات على الأقل. مقارنـةً بنيكاراغوا، التـي كانت مقراً مهـماً للمحكمة العليا في الامبراطورية الإسـبانية منـذ بداية القرن السـادس عشر، كانت كوستاريكا متخلفة نسـبياً ومعزولة وغير جذابة للاستيطان، نتيجـة غيـاب المعدن الثمين وعدم توافـر عدد كافٍ من السـكان الأصليين القابلين للاسـتغلال كعبيـد. وبرغـم أن كريسـتوفر كولمبـوس توقـف في كوسـتاريكا عـام 1502، فإن المستوطنين الأوربيين اللاحقين تجنبوا الإقليم إلى حد بعيد بسبب بعده وفقره- ومن هنا الطرفة القومية في أن كوسـتاريكا (السـاحل الغني) كان ينبغي أن تسـمى «كوستا بوبرا» (الساحل الفقير). لذلك، مع ازدهار صناعة القهوة في القرن التاسع عشر، كان هناك عدد أقل من المزارع الكبرى مقارنة بغواتيمالا والسلفادور، وبالتالي تركيزاً أقل للسـلطة السياسـية بأيدي الأوليغارشـية الزراعيـة المحافظة[4]. وفي حين شـكل العبيد الأفارقة سدس السكان عام 1800، فقد مات القسم الأكبر منهـم- ومن السـكان الأصليـين- أو جرى تمثلهـم ودمجهم مـع الشريحة الأعرض للسـكان المولدين (ميسـتيزو)(*). من هـذه الناحية، تختلف كوسـتاريكا جذرياً عن غواتيمالا بعدد سـكانها الكبير من الهنود الأصليين، ومستوياتها العالية من التفاوت الاقتصادي[5].

لكن، مثل كل القصص القومية، لا يفسر هذا الإرث التاريخي ولو مبدئياً أسـباب نجاح كوستاريكا في النصف الثاني من القرن العشرين. شهدت كوستاريكا حتى عام 1948 العديد من مظاهر الخلل السـياسي نفسه الذي عاشته جاراتها، ومع أن المزارع العائلية كانت أكثر انتشـاراً من باقي مناطق القـارة، أدى نمو صناعتي البن والموز إلى قيام أوليغارشـية زراعية غنية أثبتت أنها على اسـتعداد تام لاسـتخدام العنف في حماية مصالحها الاقتصادية. وعلى الرغم من تبني كوستاريكا دستوراً ديمقراطياً منذ حصولها

(*) (Mestizo) السـكان الخليط أو المولودون من تزاوج المسـتعمرين الإسـبان وسـكان أمـيركا الجنوبية الأصليين.

على الاستقلال عام 1821، فقد توالى على حكمها سلسلة من الحكام الديكتاتوريين في القرن التاسع عشر، وابتليت بمعارك مستدامة بين الليبراليين والمحافظين الذين استخدموا التزوير الانتخابي والعنف للاستيلاء على السلطة والاحتفاظ بها.

يرجع الكوستاريكيون تاريخ ديمقراطيتهم إلى انتخابات عام 1889، لكن في الواقع كان هناك انقلاب عام 1914، واستقطاب سياسي متزايد مع بدء كوستاريكا مرحلة التصنيع. وكما في باقي مناطق القارة، شعرت النخب المحافظة في كوستاريكا بالخوف نتيجة تشكل نقابات عمال وظهور أحزاب اشتراكية وشيوعية جديدة. ونجم عن كل ذلك حرب أهلية عام 1948، بين الإدارة اليسارية بقيادة رافائيل آنخل كالديرون، التي سعت للاحتفاظ بالسلطة بعد خسارتها الانتخابات، وائتلاف القوى المعارضة بقيادة الاشتراكي الديمقراطي خوسيه فيغوريس، وأوتيليو أولاتي بلانكو المرشح الذي فاز بالانتخابات والمناهض القوي للشيوعية[6].

هيمنت على السلفادور ونيكاراغوا وغواتيمالا في هذه المرحلة أيضاً أوليغارشيات محافظة من ملاك الأراضي واجهت تحديات متزايدة من فاعلين سياسيين منظمين حديثاً، مثل نقابات العمال، وناشطي الاشتراكية المسيحية، والأحزاب الاشتراكية والشيوعية الصاعدة. لجأت النخب القديمة في البلدان الثلاثة إلى الجيش لقمع اليسار وحماية مصالحها، في حين رد اليسار بأن أصبح أكثر راديكالية، وتبنى الكفاح المسلح، والتمس العون من الحركة الشيوعية العالمية. في السلفادور، قمعت بعنف ثورة فلاحية بقيادة فارابوندو مارتي في الثلاثينيات، فألهمت جماعة ثورية ماركسية (جبهة تحرير فارابوندو مارتي الوطنية) لتحدي الحكومة في السبعينيات. وفي نيكاراغوا، قاتلت حركة الساندينيستا ديكتاتورية أناستازيو سوموزا ووصلت إلى السلطة عام 1979، بمساعدة كوبا والاتحاد السوفييتي، مما دفع إدارة ريغان آنذاك إلى تمويل حركة الكونترا لإسقاطها. وفي غواتيمالا، أطاح انقلاب تدعمه الولايات المتحدة بالحكومة اليسارية بقيادة جاكوبو أربينيز عام 1954، فأثار حرباً أهلية طويلة ودموية في السبعينيات والثمانينيات. لم يُحل أي من هذه النزاعات حتى بداية التسعينيات، مما خلف إرثاً من الاستقطاب وعدم الثقة ما تزال آثاره ماثلة حتى اليوم.

لِمَ لَمْ تؤد الحرب الأهلية في كوستاريكا إلى مثل هذه الدوامة المتصاعدة من العنف وعدم الثقة؟ يصعب تعليل ذلك بغير الإشارة إلى الخيارات التي اتخذها حكام أفراد في تلك الفترة الحاسمة من تاريخ كوستاريكا. ضم ائتلاف كالديرون ذو التوجهات اليسارية بعض الشيوعيين، لكنه لم يتبع أجندة راديكالية جداً، بل رد كالديرون على اتهامه بسرقة الانتخابات عملياً بتشكيل محكمة جديدة تدير الانتخابات التنافسية بشكل أكثر نزاهة مستقبلاً. وحين أطاح المتمردون المحافظون بقيادة فيغوريس بحكومة كالديرون بالقوة، تابعوا تنفيذ أجندة اشتراكية ديمقراطية قريبة من نهج كالديرون نفسه، ثم أعادوا السلطة إلى أولاتي المرشح المحافظ والفائز الشرعي في انتخابات عام 1948. بدورها، قبلت الحكومة المحافظة تأسيس جمعية دستورية جديدة دعمت المحكمة الانتخابية المحايدة ومنحت النساء حق التصويت[7].

الأمر الأكثر أهمية – وفرادة بالنسبة لدول أميركا اللاتينية – هو أن دستور عام 1949 ألغى الجيش النظامي في البلاد. وهكذا وافق ائتلاف محافظ عريض على حرمان نفسه من أداة الإكراه الرئيسة التي كانت أساس السلطة الأوليغارشية في أماكن أخرى في المنطقة. بالمقابل، أثر هذا الخيار على تطور اليسار في كوستاريكا لاحقاً، إذ تخلى عن الكفاح المسلح والماركسية لصالح مسار اشتراكي ديمقراطي إصلاحي.

من النادر جداً في أميركا اللاتينية أن يتخذ لاعب سياسي رئيس قراراً واضحاً ليس فقط بإلزام أعدائه، بل إلزام نفسه أيضاً، باستخدام القواعد الدستورية. كان ذلك أشبه بالتسوية الإنكليزية في الثورة المجيدة التي أقامت مبدأ الحكومة الدستورية، بحيث لم يستول الثوريون الإنكليز على السلطة ويستغلوا الدولة لمصالحهم الضيقة الخاصة، بل قبلوا بقواعد ملزمة للجميع على أساس صحتها العامة وصلاحها.

يصعب إلى أبعد الحدود وضع كوستاريكا في أي من البنى النظرية القائمة لتعليل التطور الاقتصادي والسياسي، مثلها في ذلك مثل بوتسوانا التي خالفت كل التوقعات في تحولها إلى دولة أكثر نجاحاً سياسياً واقتصادياً من جيرانها في إفريقيا. لم

تكن الحقائق الواقعة حول مناخ كوستاريكا أو جغرافيتها أو سكانها، أو في الواقع تاريخها السياسي حتى منتصف القرن العشرين، لتقود المرء إلى التنبؤ بأن أداءها سيكون مختلفاً إلى هذا الحد عن بقية دول أميركا اللاتينية. يبدو أن النتائج المعاصرة ثمرة سلسلة من المصادفات التاريخية السعيدة، بما فيها حقيقة أن أحد أوائل ديكتاتوريي كوستاريكا، توماس غوارديا، كان أكثر تنوراً من معاصريه، وفعل الكثير لتشجيع التعليم والحد من سلطة نخب منتجي البن. كما أن الخيارات الجيدة التي اتخذها قادة سياسيون، أمثال فيغوريس في أزمة عام 1948، شكلتها خيارات أسبق، كالاعتدال النسبي لليمين المعادي للشيوعية، والغياب المقابل للراديكالية بين الشيوعيين أنفسهم[8].

تؤكد تجربة كوستاريكا، إذن، حقيقة أن الشروط المادية التي تنتجها، كالجغرافيا والمناخ والبنية الاجتماعية، يمكن موازنتها بحكمة القيادة وخيارات الأفراد.

الصفحة البيضاء

إذا كان ثمة حاجة إلى المزيد من الإقناع بأن الجغرافيا والمناخ والسكان تؤثر في نتائج التطور المعاصر، لكنها في نهاية المطاف لا تقررها، فلنتأمل الأرجنتين. بمعنى ما، الأرجنتين نقيض كوستاريكا، إذ نجحت الأخيرة في التحرر من النموذج الأعرض للمزارع الكبرى والانقسامات الطبقية والإثنية الناجمة عنها، في حين قامت الأولى بعكس ذلك تماماً. على الرغم من أن الأرجنتين تنعم بشروط جغرافية ينبغي أن تساعد على نمو رأسمالي وتطور ديمقراطي على الطراز الأميركي الشمالي، فقد استسلمت للنوع نفسه من الاستقطاب الطبقي والأداء الاقتصادي المتناقض الذي ميز المراكز القديمة للإمبراطورية الإسبانية، مثل بيرو والمكسيك. وحقيقة أن الأرجنتين لم تصبح أبداً كندا الجنوب تؤكد محدودية كل نظريات التطور العامة ذات الطابع الاقتصادي المحض.

على النقيض من بيرو والمكسيك، اللتين استضافتا أعداداً كبيرة من السكان الأصليين في الفترة السابقة لمجيء كولمبوس، قامت الدولة الأرجنتينية أصلاً في منطقة يشار إليها باسم «أرض الاستيطان الجديدة»، على نحو مشابه للولايات المتحدة وكندا وأستراليا ونيوزيلندا. بالطبع، لم تكن تلك فعلاً أراض استيطان جديد، فقد سكنتها مجتمعات صيد/ جمع ثمار قليلة الكثافة، وأحياناً مجتمعات زراعية، بما فيها جماعات البيهوينتشي والتيهويلتشي والبويلتشي، التي استوطن أقرباؤها أيضاً جنوب تشيلي. أبدت هذه الجماعات في أحيان كثيرة مقاومة عنيفة لمجتمعات المستوطنين، لكنها في النهاية أخضعت بالقوة وهُمشت كأقرانها في أميركا الشمالية. كان المستوطنون آنذاك على قناعة بأنهم يحتلون أرضاً مشاعاً لا تعود ملكيتها لأحد (*terra nullis*)، ويتمتعون بالتالي بكامل الحرية في إقامة مؤسساتهم الخاصة عليها.

وهكذا، كان السكان الأرجنتينيون من بين أكثر شعوب أميركا اللاتينية أوربيةً، وعلى عكس المكسيك وبيرو، لم تكن الأرجنتين مقسمة إلى طبقة من المستوطنين البيض وكتلة كبيرة من السكان الهنود والمولدين الخليط. في أواخر العهد الاستعماري كانت هناك عبودية، بل شكّل السود في إحدى الفترات أكثر من ربع سكان العاصمة بوينس آيرس، لكنها ألغيت في وقت مبكر وجرى دمج السود وتمثلهم تدريجياً مع السكان الأوروبيين الأكثر عدداً[9]. في الحقيقة، جرى «تبييض» هائل لسكان الأرجنتين نتيجة هجرات كبيرة من أوربا في نهايات القرن التاسع عشر، مما زاد عدد السكان من 1.7 مليون نسمة عام 1869 إلى 7.9 مليون نسمة عام 1914، وجاء 46 ٪ من هؤلاء المهاجرين الجدد من إيطاليا، و32 ٪ من إسبانيا. في حين انقسمت الأرجنتين حسب المناطق، وحسب الصدع الكبير بين العاصمة والمدينة الكوزموبوليتانية بوينس آيرس من جهة، والمناطق الريفية النائية والمتخلفة من جهة أخرى، لم تشكل الإثنية والعرق قضايا سياسية مهمة[10].

كانت الأرجنتين مثالاً كلاسيكياً على «انقلاب الحظوظ» في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، إذ أصبحت المناطق الاستوائية وشبه الاستوائية التي كانت خصبة في القرن السادس عشر أراضي فقيرة ما لبثت أن أزاحتها المناطق الأكثر اعتدالاً في

الأطراف سابقاً (انظر الفصل 16 أعلاه). في الفترة الهابسبورغية، كانت الأرجنتين إقليماً ريفياً متخلفاً في الامبراطورية الإسبانية في العالم الجديد، لكن منذ أواخر القرن الثامن عشر بدأت تتفوق بسرعة على المراكز الاستعمارية القديمة. في نهايات القرن التاسع عشر، أصبحت الأرجنتين في الحقيقة مثل الصين وسنغافورة اليوم، معجزة اقتصادية تثير الحسد والدهشة، وتستقطب مستوى مهماً من الاستثمارات الأوروبية. بين عامي 1870 و1913، كانت صادرات الأرجنتين الأسرع نمواً في العالم، إذ زادت بمعدل 6 ٪ سنوياً؛ وقارب نصيب الفرد من الناتج الإجمالي المحلي في نهاية القرن التاسع عشر مثيله في المانيا وهولندا وبلجيكا، وزاد عن نصيب الفرد في أستراليا وإسبانيا وإيطاليا والسويد[11]. في حين تركز كثير من الاهتمام على النمو الاقتصادي في الأرجنتين أواخر القرن التاسع عشر، أشار جيمز ماهوني إلى أن تسارع وتيرة الإنتاج تعود إلى نقطة تاريخية أبعد حين وصل معدل نصيب الفرد من الناتج الإجمالي المحلي إلى مستوى أعلى بقليل من مثيله في الولايات المتحدة عام 1800. لم يكن نمو أداء الأرجنتين المبكر، إذن، مجرد ومضة آنية بل استمر لأكثر من مئة عام، بدءاً من تاريخ الاستقلال وصولاً إلى فترة الكساد الكبير في الثلاثينيات[12].

كانت الأرجنتين في تلك الفترة مندمجة كليةً في الاقتصاد العالمي. لم تنتج المناطق المحيطة بميناء بوينس آيرس الذهب والفضة، بل لحم البقر والصوف والقمح وسلع أخرى مهمة للسوق الأوروبية. فقد وفر مناخ الأرجنتين المعتدل وسهولها المنخفضة الخصبة شروطاً مثالية لزراعة طيف واسع من المنتجات الغذائية، التي سهل وصولها إلى أسواق اقتصادية بعيدة وجود وسائل نقل متطورة، مثل السفن المبرَّدة. بالمقابل، تلقت الأرجنتين مستويات مرتفعة من استثمارات الدول المتقدمة، خصوصاً بريطانيا، التي جهزت الدولة بالسكك الحديدية والاتصالات وبنى تحتية أخرى حفزت الإنتاجية بشكل هائل.

أسباب نجاح الأرجنتين في القرن التاسع عشر واضحة إلى حد ما. استقرت البلاد بعد بداية الحقبة البوربونية الأكثر ليبرالية في الفترة الاستعمارية الإسبانية، ولذلك لم يُثقَل كاهلها قط بأشكال الممارسات التجارية التقييدية، والاحتكارات، والقوانين

الصارمة التي ميزت الرأسمالية التجارية (الميركانتيلية) في الحقبة الهابسبورغية. ولم يكن لدى الأرجنتين، كما في المكسيك وبيرو، الإرث الاجتماعي من نخب ملاك الأراضي والتجار التي هيمنت على الاقتصاد حتى بعد إدخال الإصلاحات الأكثر ليبرالية. بكلمات المؤرخ توليو هالبيرين دونغي، الأرجنتين «ولدت ليبرالية»[13].

بعد ذلك، في بداية الثلاثينيات، انقلبت الحظوظ نفسها التي أدت إلى ازدهار الأرجنتين، ودخلت البلاد فترة طويلة من الانحطاط والركود الاقتصادي. بدل التحول من دولة متوسطة إلى عالية الدخل، مثل كندا وأستراليا ونيوزيلندا، تراجعت مكانة الأرجنتين إلى حد انخفض فيه نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ليصبح في عام 1978 سدس مثيله في سويسرا، ونصف مثيله في إيطاليا، وخمس نصيب الفرد في كندا، بعد أن كانت الأرجنتين في موقع يوازي غنى، بل حتى أغنى من سويسرا وإيطاليا وكندا[14]. صارت الأرجنتين عضواً مؤسساً لنادي الدول التي شهدت أزمة ديون حادة بداية الثمانينيات في أميركا اللاتينية، بعد أن عجزت عن الوفاء بديونها السيادية. تبع ذلك تضخم فائق ارتفعت معدلاته بنسبة وصلت إلى 5000 ٪ عام 1989. شهدت التسعينيات عودة وجيزة للاستقرار النقدي والنمو الاقتصادي، مع ربط عملة الدولة (البيسو) بالدولار الأميركي عبر إنشاء «مجلس العملة». لكن الأرجنتين استسلمت للأزمة الاقتصادية الكبيرة عام 2000 - 2001، وتخلت عن ربط البيسو بالدولار، فوقعت البلاد في حالة كساد اقتصادي هائلة. عاد النمو مجدداً في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين على ظهر موجة ازدهار السلع في العالم، لكنها حققت ذلك في ظل حكومة شعبوية أخرى شجعت التوسع الاقتصادي قصير الأمد على حساب النمو المستدام على المدى الطويل. وهكذا، بكل امتيازاتها، ارتدت الأرجنتين إلى متوسط دخل أميركي لاتيني أسبق.

ولَّد ضعف أداء الأرجنتين صناعة صغيرة كرست نفسها للتساؤل عما أسماه عالم الاجتماع كارلوس ويزمان "معضلة الأرجنتين" في التطور العكسي[15]. إحدى الإجابات التقريبية على هذا التساؤل تكمن ببساطة في مجموعة سياسات

اقتصادية رديئة طبقتها أجيال من المسؤولين والقادة السياسيين. إن أي كتاب مدرسي عن السياسة النقدية الدولية أو الأزمات المالية في العالم لا بد وأن يأتي على ذكر الأرجنتين، كونها جرت على نفسها مراراً دورات متعاقبة من النمو السريع، والتضخم، وتخفيض العملة، والانهيار الاقتصادي. كذلك تعتبر الأرجنتين مثالاً مدرسياً عن شرور القومية الاقتصادية، فكل تلك الجهود المبذولة في الخمسينيات لتشجيع الصناعة المحلية عبر الاستغناء عن الاستيراد- أي حماية الصناعات المحلية غير التنافسية- أدت إلى أوجه قصور وعدم كفاءة هائلة، بما في ذلك محاولات صناعة سيارة، داي تيلا، لم تجد لها قط سوقاً خارج الأرجنتين. هذه السياسات الرديئة ما تزال مستمرة حتى الآن، بحيث يمكن القول إن سياسات الإنفاق الشعبوي في بدايات القرن الحالي أدت إلى ثاني أعلى مستوى تضخم في أميركا اللاتينية، وهو أمر تحاول الحكومة التستر عليه بإفساد وكالة الإحصاء الوطنية.

لكن القول ببساطة إن نمو الأرجنتين الاقتصادي الضعيف هو نتيجة السياسة الرديئة يطرح السؤال عن سبب تبني تلك السياسات أصلاً، ولماذا يبدو أن النخب الوطنية تواجه صعوبات كبيرة في التعلم من أخطائها السابقة، ووضع البلاد على مسار سليم وأكثر حكمة. تكمن الإجابة، طبعاً، في عالم السياسة. بدت الأرجنتين في العقود الأولى من القرن العشرين وكأنها على طريق تطوير نظام سياسي ليبرالي شامل وقائم على طبقة وسطى عريضة. لكن سلسلة من الخيارات السياسية الرديئة التي اتخذتها البلاد في الثلاثينيات والأربعينيات حولت الأرجنتين إلى نوع من سياسات الاستقطاب المألوفة نموذجياً في دول أميركا اللاتينية الأقدم كالمكسيك وبيرو. لقد عمد مجتمع لم يرث انقسامات طبقية حادة إلى تطوير تلك الانقسامات تحديداً، مع نوع أرجنتيني فريد من السياسات الشخصية والتعبئة الزبائنية التي ما فتئت تشوه خياراته السياسية حتى يومنا الحالي.

لو أراد المرء البحث عن أسباب تاريخية أعمق لانقلاب حظوظ الأرجنتين في القرن العشرين، لبرز سببان رئيسان. الأول تركز ملكية الأراضي، خصوصاً في المناطق الزراعية المتفرعة من ميناء بوينس آيرس. أجّرت الدولة الأرجنتينية منذ

عشرينيات القرن التاسع عشر قطعاً هائلة المساحة من الأراضي الزراعية، اشتراها في النهاية عدد صغير من الأسر بأسعار زهيدة جداً. حتى نهايات العقد الثالث من القرن العشرين، كانت مجموعة من خمسين أسرة تمتلك أحد عشر مليون فدان من الأراضي، أي 13 بالمئة من أراضي إقليم بوينس آيريس. وزاد دخل أكبر ستة ملاك من هذه الأراضي زمن الحرب العالمية الأولى عن الميزانية الوطنية لوزارات الأرجنتين الرئيسة مجتمعةً. وحدث تعزيز الملكية هذا في منطقة زراعية معتدلة ذات كميات أمطار مناسبة، وضمن ظروف مثالية للزراعة العائلية.

لا تنبع الديمقراطية بشكل أوتوماتيكي من ظروف مناخية مؤاتية، بل تتأتى نتيجة خيارات سياسية مدروسة لطرق توزيع الموارد، تقودها بدورها أفكار وآيديولوجيات مختلفة. في التاريخ الأميركي، كان هناك دائماً توتر شديد بين متطلبات التوزيع العادل للأراضي الفيدرالية في الغرب على عائلات فردية، وبين الشركات وكبار المضاربين الذين أرادوا تعزيز حيازات الأراضي. خيضت هذه المعارك في الكونغرس، ويرجع الفضل في شيوع الزراعة العائلية، إلى الحد الذي سادت فيه، إلى تمرير إجراءات مثل مرسوم أراضي الشمال الغربي لعام 1787 وقانون تنظيم المزارع لعام 1862، اللذين تعمدا تشجيع الحيازات الصغيرة[16]. على عكس الحكومات الأميركية، اعتمدت الحكومات الأرجنتينية سياسات مغايرة تماماً في فترة ما بعد الاستقلال، كثّفت ملكية الأراضي وخلقت أوليغارشية زراعية هيمنت لاحقاً على سياسة البلاد حتى ثلاثينيات القرن العشرين. اتخذت الولايات المتحدة خياراً سياسياً، واتخذت الأرجنتين خياراً مغايراً؛ المناخ والجغرافيا لم تكن لهما علاقة تذكر بالنتائج[17].

العامل التاريخي الثاني بعيد الأمد هو أسلوب القيادة وتردد الأرجنتين في احتضان المؤسسات. كان الديكتاتور خوان مانويل دي روساس، حاكم إقليم بوينس آيرس من عام 1835 وحتى عام 1852 وأحد القادة المؤسسين للدولة الأرجنتينية، زعيماً مستبداً ومالك أراض ثري بنى قاعدته السياسية على انتزاع أراضي الهنود وإعطائها لأتباعه على شكل «إستانزات» أو مزارع كبيرة، مما رسخ

هيمنة طبقته على السياسات الأرجنتينية. أجاد دي روساس أيضاً تحشيد مؤيديه حول معارضة طائفة واسعة من أعدائه، مثل جارتيه البرازيل والباراغواي، والقوى الأوروبية، ومناوئيه «الاتحاديين» (Unitarios) الذين أيدوا إقامة حكومة مركزية قوية. من بين الأعمال الكثيرة التي أقدم عليها، أمر روساس أن تبدأ جميع الوثائق الحكومية بشعار: "الموت للاتحاديين الخسيسين القذرين البرابرة". ولم تكن تلك مجرد كلمات، فخلال فترة حكمه الديكتاتورية أمر روساس بإعدام الآلاف من معارضيه، بمن فيهم 3765 فردا قطعت أعناقهم. روساس لم يكن أبداً جورج واشنطن[18].

ولا كان باني مؤسسات. لم تقدم ديكتاتوريته قوانين كثيرة، ناهيك بوضع دستور يمكن أن تتأسس عليه حكومة وطنية جديدة. في سابقة اتبعها قادة الأرجنتين لاحقاً، بنى روساس قاعدة مؤيديه على أساس الولاء لشخصه، لا لأية مجموعة متماسكة من الأفكار أو المؤسسات. ربما لذلك لم تحظ الأرجنتين بدستور حتى عام 1853، ولم تقمع آخر عصيان إقليمي وانتفاضة هندية حتى عام 1880، حين أصبحت بوينس آيرس العاصمة الوطنية[19].

أثقل كاهل الأرجنتين، إذن، إرثان تاريخيان سيئان: أوليغارشية قوية من ملاك الأراضي الزراعية، وتقليد زعامة شخصية سلطوية. مع ذلك، أظهر تعزيز السلطة الوطنية في العقود اللاحقة أن هذين الإرثين التاريخيين لم يحكما بالضرورة على الجمهورية الجديدة بالتدهور الاقتصادي والانحطاط السياسي، بل العكس تماماً. أقلع النمو الاقتصادي في العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، وبدأ النظام السياسي أيضاً بالانفتاح.

يجادل صمويل هنتنغتون بأن تحقيق النظام السياسي خلال مرحلة التحديث يقتضي أن تلبي المؤسسات المطالب المتزايدة بالمشاركة السياسية. هذا في الحقيقة ما حدث تماماً في الأرجنتين بين عامي 1880 و1930. قام النظام السياسي الأرجنتيني أواخر القرن التاسع عشر، كمثيله في إيطاليا والمانيا والعديد من الدول الأوروبية،

على حق انتخاب ذكوري محدد بمؤهلات ملكية صارمة سمحت لنخب ملاك الأراضي بالهيمنة على النظام. وسرعان ما واجهت هذه الجمهورية الأوليغارشية تحدياً حاسماً. فالنمو الاقتصادي وبداية مرحلة التصنيع، بالإضافة إلى عدد كبير من الأجانب المتدفقين إلى البلاد، خلقت فئات اجتماعية جديدة طالبت بتمثيلها في النظام السياسي. أولها كانت الطبقة الوسطى - المهنيون التكنوقراط كالمحامين والأطباء وموظفي الخدمة المدنية والناس الأكثر تعليماً الذين جاء مصدر رزقهم من خارج الاقتصاد الزراعي. شكلت هذه المجموعة في ثمانينيات القرن التاسع عشر قاعدة دعم لحزب الاتحاد المدني الراديكالي (Union Civica Radical). في البداية، أُقصي الراديكاليون عن المشاركة السياسية عبر تزوير واسع وتلاعب بالأصوات الانتخابية من قبل أوليغارشية ملاك الأراضي الزراعية، ورد الراديكاليون بالعديد من الثورات العنيفة للوصول إلى السلطة. جاء جناح أكثر تنوراً من الحزب المحافظ إلى الحكم عام 1911، بقيادة الرئيس روكيه ساينز بينيا، وسّع حق الانتخاب ليشمل جميع الذكور الراشدين. وسع ذلك بدوره قوائم الناخبين (مع أن المهاجرين بقوا مستبعدين) بشكل هائل أدى إلى انتخاب إيبوليتو إيرغوين عام 1916، الذي بقي حزبه الراديكالي في السلطة طوال الأربعة عشر عاماً التالية.

لم يكن الحزب الراديكالي في الحقيقة راديكالياً جداً، إذ ضمت قيادته أعضاء من الأوليغارشية الريفية، ولم تكن لديه أية نية لقلب النظام الاجتماعي القائم أو الاقتصاد المبني على تصدير السلع. بدلاً من ذلك، تصرف الحزب كباقي الأحزاب الديمقراطية المبكرة في الولايات المتحدة واليونان وإيطاليا، فعمل على بناء قاعدة سياسية كبيرة عبر التوزيع الزبائني للمناصب العامة على مؤيديه، وخلق آلة حزبية حديثة يديرها موظفون سياسيون محترفون. أصبح الحزب الراديكالي، عبر استخدامه مثل هذه الأساليب، أول حزب وطني حقيقي في الأرجنتين. كما طور إيرغوين ذاته أسلوب السياسة الشخصانية الذي اتبعه روساس وبلغ به حد الكمال، فأحاط نفسه بهالة من القداسة وعبادة الفرد بدل الاهتمام بالأفكار التي مثلها الحزب. وهكذا نجح الحزب الراديكالي في هندسة التحول من نظام الرعاية والمحسوبية الأوليغارشي

التقليدي إلى الزبائنية الحديثة، على نحو ما فعله الديمقراطيون المسيحيون الإيطاليون بعد الحرب العالمية الثانية[20].

في الحقيقة، حتى هذه النقطة، لم يكن ثمة سبب يمنع تطور الأرجنتين سياسياً على طريقة الولايات المتحدة أو بريطانيا. كان التصنيع يقود تلقائياً إلى تحشيد مجموعات اجتماعيـة جديدة -الطبقة الوسـطى أولاً ثم الطبقة العاملـة الصاعدة. وكان النظام السـياسي يتكيـف مع مطالب هـذه المجموعات بالمشـاركة، عن طريق توسـيع حق الانتخاب وظهور أحزاب سياسية جديدة تمثل مصالحها. بلا شك، كان هناك عنف مـع سـعي كل هذه المجموعات للحصول على تمثيل سـياسي، لكـن كان هناك أيضاً عنف كثير في الولايات المتحدة وبريطانيا في الفترات الموازية من تطورهما الصناعي. الأوليغارشـية القديمة من ملاك الأراضي كانت تشـعر بتراجع نفوذها، لكن لم يكن أحد في المجموعة السياسية الجديدة التي ظهرت بحلول عشرينيات القرن العشرين يتحـدى موقعها أساسـاً. إن إحـدى الحقائق الاجتماعية التي ميـزت الأرجنتين عن بيرو والمكسـيك كانت في الواقـع عدم وجود فلاحين معدمـين قادرين على التنظيم للمطالبة بإصلاح زراعي راديكالي.

في حين اتخذت نخب كوسـتاريكا خيارات سياسـية جيدة عـام 1948، اتخذت النخـب الأرجنتينيـة بعـض أسـوأ الخيارات، بـدءاً بالانقلاب العسـكري في شـهر أيلول/ سـبتمبر 1930، الذي أطـاح بحكومة الحزب الراديـكالي بقيادة إيرغوين، وجـاء نتيجة التواطؤ بين الجيش وأوليغارشـية مـلاك الأراضي القديمة. أدى انهيار سـوق الأسـهم في نيويورك عام 1929 وبدء فترة الكساد الكبير إلى تقليص الطلب عـلى صـادرات الأرجنتين، وتسـببا بأزمة اقتصادية. ومع أن النكسـة لم تكن تقارب بـأي حال حجمها في البلدان الأخرى من نصف الكرة الأرضية الغربي، فقد أثارت مخاوف كبيرة بين النخب القديمة بأن مكانتها الاقتصادية والاجتماعية تحت التهديد.

المفارقة أن الجيش كان الجزء الوحيد من الدولة الأرجنتينية الذي طاله قدر معتبر من التحديث. سـعت الدولة إلى طلب النصح والمشـورة مـن الجيش الألماني -ومَنْ

غيره؟- في تحويل قواتها المسلحة إلى جيش محترف. والمعروف أن العقود القليلة الأولى من القرن العشرين شهدت ظهور جيوش أكثر استقلالية تستطيع التحكم بنظم ترقياتها الخاصة وحماية مصالحها من السياسيين. لم يكن كثير من العسكر سعيدين بتدخل إيرغوين بسلسلة قياداتهم، كذلك طوروا أفكارهم الخاصة في ذلك الوقت حول الحاجة إلى تنظيم تشاركي شبه فاشي للدولة الأرجنتينية، على غرار ما طبقه هتلر لاحقاً في ألمانيا خلال الثلاثينيات. كان الجيش بالتالي مهيئاً للانضمام إلى الأوليغارشية القديمة في إغلاق النظام أمام الفاعلين الاجتماعيين الجدد[21].

كان باستطاعة أوليغارشية ملاك الأراضي بسهولة الاستمرار في التمتع بثرواتها وأسلوب حياتها حتى في الوقت الذي فقدت فيه السلطة، تماماً كأرستقراطية ملاك الأراضي في إنكلترا. لم يستطع الانقلاب إيقاف عملية التغيير الاجتماعي الأوسع التي رافقت عملية التصنيع في الأرجنتين؛ فهذه المجموعة كانت ستفقد السلطة في كل الأحوال في الجيل التالي. ربما لو طرأت الأزمة الاقتصادية بعد عقد لاحق لكانت النتائج تغيرت، لكن التزام النخب بالأعراف الديمقراطية في هذه المرحلة كان ما يزال هشاً، وقد أساءت تلك النخب تقدير مصالحها الخاصة على نحو مريع.

تعرف الفترة التي أعقبت انقلاب عام 1930 في الأرجنتين بـ «العقد سيئ السمعة»، إذ حاولت فيه سلسلة ضباط عسكريين تحولوا إلى ساسة حكم البلد عبر التزوير الانتخابي والقمع واللاشرعية الفاضحة. لم تحقق الأوليغارشية المحافظة أياً من الأهداف التي أرادها مدبرو الانقلاب، وهيأ عقد من التنافس على السلطة الأرض لقيام انقلاب عسكري ثان عام 1943. وهذا بدوره مهد الطريق أمام ظهور خوان بيرون، وهو ضابط عسكري استغل منصبه كوزير للعمل في الحكومة العسكرية لبناء حزب وقاعدة شعبية لنفسه[22].

لا أهدف هنا إلى تقديم سرد مفصل عن التاريخ اللاحق لبيرون والبيرونية، والسلسلة المعقدة من الانقلابات العسكرية واستعادة الديمقراطية في الفترة بين عامي 1943 و1983، حين أُقصي الجيش عن السياسة واستعادت الأرجنتين

ديمقراطية أكثر استقراراً. ما يجعل تلك النضالات صعبة الفهم للمراقب الخارجي أنها لا تتفق تماماً مع التصنيفات الآيديولوجية المستخدمة في القرن العشرين. يمكن النظر إلى بيرون وزوجته الأولى، إيفا، على أنهما شخصيتان يساريتان من حيث بنائهما قاعدة شعبية بين أفراد الطبقة العاملة والحركة العمالية، واتباعهما سياسات اجتماعية لإعادة توزيع الثروة استفادت منها البروليتاريا الصناعية إلى أبعد الحدود. لكن بيرون من الجهة المقابلة، كان ضابطاً عسكرياً استعارت أساليبه التحشيدية الكثير من الفاشية في محاولتها تنظيم الدولة على نحو تشاركي. لم تقدم له الماركسية فائدة تذكر في تركيزه البديل على الأمة والوطنية الأرجنتينية. وعوض أن يبني حزباً لينينياً منضبطاً بكوادره المدفوعة آيديولوجياً، بنى بيرون حزباً شعبوياً جماهيرياً تأسس على قدرته الشخصية في إغراق أعوانه بأفضاله الزبائنية. أضف إلى ذلك أنه - وزوجته إيفا على وجه الخصوص - سارا على خطى روساس وإيرغوين في بناء قاعدة شديدة الشخصانية تدين بالولاء لقائد كاريزماتي أكثر من ولائها لحزب ذي برنامج سياسي واضح. استمر هذا النوع من عدم الترابط الآيديولوجي فترة طويلة بعد رحيل بيرون عن المشهد السياسي، فقد اتبع الحزب البيروني سياسة محافظة وليبرالية-جديدة تحت قيادة كارلوس منعم في التسعينيات، ثم برنامجاً يسارياً شعبوياً تحت قيادة كريستينا كيرشنر في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

ابتدع بيرون تقليداً شعبوياً يستمر إلى يومنا الحالي، وينخرط في سياسات اجتماعية تكسبه أصواتاً انتخابية على المدى القصير، لكنها تبقى سياسات كارثية اقتصادياً وغير قابلة للحياة على المدى البعيد. حاول بيرون الحفاظ على التوظيف الكامل لكل القوى العاملة من خلال فرض رسوم جمركية وقيود كمية على الواردات، وبالغ في رفع قيمة البيسو لجعل الواردات أرخص، وفرض ضرائب على الصادرات الغذائية للإنفاق على سياساته الاجتماعية السخية. أدخلت هذه الإجراءات طائفة واسعة من التشوهات إلى الاقتصاد الأرجنتيني، وتطلبت سلسلة تتزايد تعقيداً باطراد من ضوابط الإنفاق التي تصعب إدارتها، وأدت على المدى البعيد إلى تراجع الإنتاجية، وعجز في الميزانية لم يمكن تغطيته إلا بطباعة المزيد من العملة بدون رصيد. كما

أصبحت الطبقة العاملة الأرجنتينية في عهد بيرون قاعدة سياسية فائقة التسييس لفرد واحد مثير للجدل[23].

لكن، من جانب آخر، كان الضرر الحقيقي قد وقع في الانقلاب الأول عام 1930، الذي أدخل الجيش في السياسة وأعلن أن النخب الأرجنتينية لا ترغب باللعب وفق القواعد الليبرالية الديمقراطية. قوَّض الانقلاب حكم القانون، إذ أقرت المحكمة العليا في الأرجنتين بمفعول رجعي ما كان ينبغي رفضه من استيلاء غير دستوري على السلطة، نتيجة قدرة الحكومة الجديدة على ملء المحكمة بأعضاء تابعين لها. واستمرت ممارسة هذه التعبئة القضائية- التي رفضت عامة الأميركيين بحكمة محاولة فرانكلين روزفلت تطبيق شيء مشابه لها عام 1937 - في عهد كل رئيس أرجنتيني لاحق تقريباً، تاركة آثاراً مريعة على حكم القانون[24].

لقد ولدت الأرجنتين بصفحة بيضاء نظيفة. لم ترث مجتمعاً مقسماً إلى حد بعيد طبقياً وإثنياً، على عكس المكسيك وبيرو؛ وأبلت في أيامها الأولى بلاء حسناً لأنها استطاعت أن تتبنى، مثل المستعمرات الاستيطانية البريطانية، مجموعة سياسات اقتصادية ليبرالية شجعت على الابتكار والنمو. لكن ما فعلته النخب السياسية الأرجنتينية بالبلد حولها إلى مجتمع استقطابي تمزقه الصراعات الطبقية، وتحول انقساماته دون القدرة على تحقيق إجماع حول سياسة اقتصادية معقولة تشجع النمو. ضمت هذه النخب الأوليغارشية القديمة التي خشيت فقدان سلطتها السياسية ومكانتها الاجتماعية؛ والجيش الذي سعى لحماية استقلاليته على حساب البلد؛ وقيادة الطبقة العاملة التي سرعان ما أصبح لديها مصالح تحميها؛ والطبقة السياسية الأعرض التي قايضت الشخصية بالسياسة.

ثمة شيء مشترك بين كوستاريكا والأرجنتين: كلتاهما فشلتا في تحقيق نبوءات النظريات المادية حول أن المؤسسات الاستعمارية المبكرة أو هبة المورد الطبيعية تقرر النجاح المعاصر، سواء في التطوير الاقتصادي أو بناء المؤسسات السياسية. هذا لا يعني أن النظريات بالضرورة مخطئة، بل أنها غير كافية لتفسير عملية التطور

السياسي بشكل كامل في العديد من الحالات المحددة. إن عملية التطور السياسي بالغة التعقيد، وتتضمن عوامل عديدة بما فيها القيادة، والتأثيرات الدولية، والآيديولوجيا، بالإضافة إلى المناخ والجغرافيا.

ما تظهره مثل هذه الحالات المنحرفة عن القاعدة العامة هو أن الفعالية الإنسانية بالغة الأهمية في التطور المؤسسي. كان يمكن لكوستاريكا أن تصبح في النهاية مثل السلفادور أو نيكاراغوا، لولا بعض الخيارات السياسية الرشيدة التي اتخذها قادتها أواخر الأربعينيات. على النقيض من ذلك، بددت الأرجنتين كثيراً من الميزات الطبيعية التي تتمتع بها، لأن نخبها بالغت في تخوفها من التغيير الاجتماعي أو بسبب سلوك بعض قادتها المبكرين. وفي كل هذه الحالات يسهل إلى أبعد الحدود تخيل تواريخ بديلة مزيفة ومغايرة للواقع.

تبقى بلدان أميركا اللاتينية ودول الكاريبي أقدم مجتمعات لا غربية استعمرتها القوى الغربية. سنتحول الآن إلى إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وهي منطقة بدأ الاستعمار فيها بعد قرون لاحقة، وفشل في ترك أثر مؤسسي على درجة العمق نفسها. إذا كانت مشكلة أميركا اللاتينية تتجسد في أن المؤسسات الاستعمارية الإسبانية والبرتغالية المبكرة تركت إرثاً من الحكم الاستبدادي، وعدم المساواة، والاستقطاب الطبقي، فإن مشكلة إفريقيا أن السلطات الاستعمارية أرادت الاستيلاء عليها وفرض سلطتها وسيادتها مجاناً، ففشلت في ترك إرث مؤسسي يذكر من أي نوع. وإذا كانت دول أميركا اللاتينية ضعيفة وفاشلة في الارتقاء إلى مستوى البيروقراطيات الفيبرية، فهذه البيروقراطيات كانت في أغلب الأحيان غائبة تماماً في دول إفريقيا جنوب الصحراء.

19

عواصف في إفريقيا

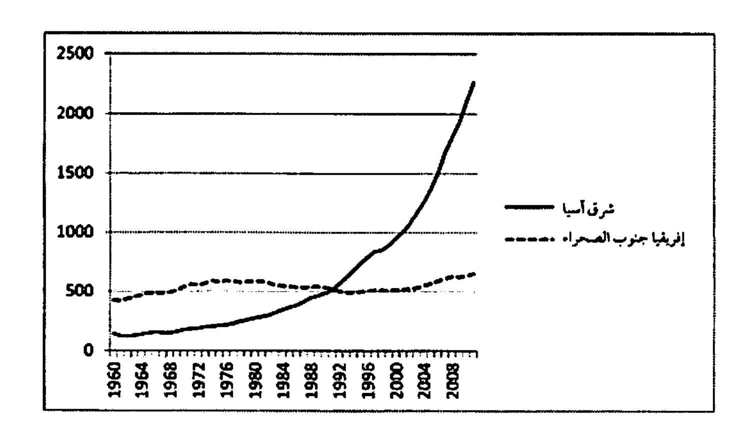
لماذا لا يعتبر وضع إفريقيا جنوب الصحراء اليوم على درجة السوء التي ينظر إليها عموماً؛ كيف تبقى بعض الأمم الإفريقية مع ذلك قرب قاع التصنيفات العالمية للتطور؛ كيف يشكل غياب دولة فاعلة هناك العقبة الرئيسة أمام التطور؛ لماذا وكيف استعمر الأوربيون إفريقيا

تلقى المشاهدون الغربيون في تسعينيات القرن الماضي وبداية العقد الأول من القرن الحالي وابلاً من الصور لأطفال إفريقيين جائعين، ومناشدات لشخصيات معروفة في عالم الترفيه، مثل بونو وآنجلينا جولي، تطالب بدعم المساعدات الخارجية وتخفيف عبء الديون على الدول الإفريقية الفقيرة. المفارقة أن هذه الحملة بلغت أوجها تحديداً في الفترة التي كانت فيها إفريقيا تشهد تحولاً كبيراً في حظوظها. فبعد فترة انحدار طويلة، استطاعت الدول الإفريقية جنوب الصحراء ككل تحقيق معدلات نمو اقتصادي وصلت حسب إحصاءات البنك الدولي إلى أكثر من 4.6 بالمئة سنوياً في الفترة بين عامي 2000 و2011 [1]. بعض الدول الغنية بالموارد، بما فيها أنغولا ونيجيريا، ركبت موجة ازدهار السلع في العقد الأول من القرن الحالي، مدفوعة بالطلب من الصين وغيرها من دول الأسواق الاقتصادية الناشئة. مع ذلك، يشير الاقتصادي ستيفن رادليت إلى أننا حتى لو استثنينا مثل تلك الدول عالية الفساد، فهناك سبع عشرة دولة محورية تقريباً لم تَنْمُ اقتصادياً فحسب، بل حكمتها أيضاً أنظمة ديمقراطية أجرت انتخابات حرة ونزيهة إلى حد معقول. من

الواضح أن سجلات بعض الدول، مثل الصومال وزيمبابوي وجمهورية الكونغو الديمقراطية، شديدة السوء من حيث النمو الاقتصادي أو الحكم الديمقراطي. لكن كما تشتمل آسيا على دول متفاوتة مستوى الأداء، من سنغافورة إلى كوريا الجنوبية من جهة، وبورما وكوريا الشمالية من جهة أخرى، كذلك القصة الإفريقية معقدة ولا تناسب التنميطات الراهنة لقارة يعاني أطفالها المجاعة[2].

بيد أن الانعطاف الذي شهدته دول إفريقيا جنوب الصحراء مؤخراً يجب ألا يعتّم على أدائها الكارثي العام في الجيل الممتد من الاستقلال في ستينيات القرن العشرين إلى منتصف التسعينيات. قصة نيجيريا الواردة في الفصل 14 ليست نموذجية في إفريقيا؛ نيجيريا حالة سيئة على نحو خاص من داء تبتلي به دول عديدة في المنطقة. يقارن الشكل 15 حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في دول إفريقيا جنوب الصحراء مع مثيله في البلدان النامية في شرق آسيا، ويظهر أولاً أن المداخيل في المنطقة الأخيرة كانت جزءاً بسيطاً من مداخيل الدول الأفريقية، ثم ارتفعت إلى مستويات فاقتها أربعة أضعاف تقريباً، في حين انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الإفريقية في الفترة بين بداية السبعينيات ومنتصف التسعينيات.

الشكل 15: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في إفريقيا جنوب الصحراء وشرق آسيا (1960-2011)



المصدر: البنك الدولي

تخفي هذه الإحصاءات الإجمالية علاوة على ذلك بؤس الحياة في تلك الفترة بالنسبة لكثير من الدول الإفريقية. فقد تفككت الصومال وليبيريا وسيراليون كليةً، واستولت عليها عصابات عالمية خدرت الجنود الأطفال وحولتهم إلى قتلة مَرَضيين ومختلين عقلياً. في أنغولا وموزامبيق، أطلق الاستقلال عن البرتغال حروباً أهلية طويلة غذتها قوى خارجية. وخاض السودان حرباً طويلة مع جنوبه، وارتكب مجازر بحق شعب دارفور، ثم انهار جنوب السودان ذاته، الذي أصبح أخيراً دولة مستقلة عام 2011، ووقع في حرب أهلية بعد الاستقلال بفترة وجيزة. كما عانت أوغندا وغينيا الاستوائية وجمهورية إفريقيا الوسطى كثيراً في ظل دكتاتوريات عجيبة، بينما انتقلت جمهورية الكونغو الديمقراطية من الإفلاس "النهبوقراطي" تحت حكم موبوتو سيسي سيكو إلى حالة انهيار وصراع داخلي طويلة، قتل فيها حوالي خمسة ملايين إنسان. قاد العديد من هذه الصراعات الطلب العالمي على سلع إفريقية مثل الماس والنحاس والكوبالت والقطن والنفط، وسهلته صادرات الدول المتقدمة من الأسلحة والمرتزقة[3].

يبدو واضحاً ارتباط ضعف الأداء الاقتصادي في إفريقيا باضطراب مؤسساتها السياسية. ويبدو واضحاً أيضاً أن الدول لن تنمو اقتصادياً طالما بقيت تعاني صراعات دموية. لذلك قضى بول كولير وعدد من المختصين بالدراسات الإفريقية عمرهم المهني في دراسة الصراعات ومحاولة التخفيف من آثارها. لكن كولير نفسه أول من يعترف بأن الصراع ذاته يحركه ضعف المؤسسات. حين يكون للدولة مؤسسات سياسية شرعية وقوية وفاعلة، فسوف لن يغري اكتشاف الماس أو النفط في أراضيها الإقليمية جماعات متمردة بالاستيلاء عليها، أو يدفع القوى الأجنبية إلى التدخل لاستغلالها؛ النرويج، مثلاً، لم تتفكك حين اكتشف النفط في مناطقها الشاطئية. على نحو مشابه، يلوم آخرون الانقسامات الإثنية في خلق الصراعات. لكن كولير وآخرين وجدوا أن الخلافات الإثنية ليست مصدر صراع بحد ذاتها بل أداة يستخدمها القادة السياسيون في أغلب الأحيان لتحشيد أتباعهم؛ فسويسرا، مثلاً، اغتنت بفضل مؤسساتها القوية من تعدد مكوناتها الإثنية واختلافها[4].

دول إفريقيا الضعيفة

مع أن إفريقيا تضم طيفاً واسعاً من الأنظمة السياسية، يمتد من الديمقراطيات المستقرة إلى أنظمة النهب الاستبدادي، إلى الدول الفاشلة، فثمة تعميمات يمكن إقامتها على العديد منها. هنالك نمط حكم أفريقي يميز العديد من دول القارة ويختلف بوضوح عن مثيله في أميركا اللاتينية وشرق آسيا.

أطلق علماء السياسة على نمط الحكم هذا اسم «الميراثية الجديدة». وفي الكتاب الحالي استخدمتُ مصطلح ماكس فيبر «ميراثي» للإشارة إلى حكومات يُختار موظفوها من أسرة الحاكم وأصدقائه وتدار لمصلحتهم. على النقيض من ذلك، يفترض بالحكومات الحديثة أن تختار كوادر مسؤوليها وموظفيها على أساس الجدارة والخبرة، وتدار لأجل مصلحة عامة أوسع. الحكومة الميراثية الجديدة تتمتع بالشكل الخارجي للدولة الحديثة، بما في ذلك وجود دستور ورؤساء ورؤساء وزراء ونظام قضائي وادعاءات باللاشخصانية، لكن عمل الحكومة الفعلي يبقى في الجوهر قضية اقتسام موارد الدولة بين الأسرة والأصدقاء[5].

الشخصانية هي السمة المميزة الأولى للحكم الميراثي الجديد في إفريقيا. فقد تركزت السياسات في أعقاب فترة الاستقلال حول شخص الرئيس أو الرجل الكبير (كل أنظمة الحكم في إفريقيا ما بعد-الاستعمارية أنظمة رئاسية وليس برلمانية، وكل الرؤساء ذكور) الذي يدين له الأفراد بالولاء. أنشأ القادة أحزاباً سياسية، لكنها بقيت أقل تنظيماً وأهمية بكثير من مثيلاتها في آسيا وأوربا، حيث الآيديولوجيا هي المبدأ الناظم. لمّع القادة الأفارقة صوراً رمزية لأنفسهم جمعت بين شخصيتي الأب والزعيم المافيوي: موبوتو زائير يظهر مرتدياً قبعة من جلد الفهد ونظارات شمسية، ويحمل عصا احتفالية؛ ورئيس تنزانيا جوليوس نيريري أمر بأن يشار إلى شخصه باسم «المعلم»؛ ورئيس توغو غناسينغبي إياديما أشاع بأنه يتمتع بقوى سحرية غامضة. سلطة الرئيس في هذه البلدان هائلة ولا تشاركه فيها المحاكم أو السلطة التشريعية أو الوزراء، بصرف النظر عما ينص عليه الدستور[6]. أضف

إلى ذلك أنه حتى الآونة الأخيرة، قلة قليلة جداً من الرؤساء الأفارقة حافظوا على فترات الحكم التي يحددها الدستور، أو كانوا على استعداد لتسليم الحكم بطريقة سلمية إلى خلفائهم، كما فعل جورج واشنطن بعد حكمه فترتين رئاسيتين. رئيس زامبيا كينيث كاوندا حكم سبعاً وعشرين سنة، وموبوتو زائير اثنتين وثلاثين سنة، وجومو كينياتا [رئيس كينيا] أربع عشرة سنة، و[أحمد] سيكوتوري رئيس غينيا ستاً وعشرين سنة، وكوامي نكروما رئيس غانا خمس عشرة سنة، وميليس زيناوي رئيس وزراء إثيوبيا سبع عشرة سنة، وبول بيا رئيس الكامرون اثنتين وثلاثين سنة، وثيودورو أوبيانغ رئيس غينيا الاستوائية خمساً وثلاثين سنة، وإيوري موسيفيني رئيس أوغندا سبعاً وعشرين سنة، وخوسيه إدواردو دوس سانتوس رئيس أنغولا خمساً وثلاثين سنة (ولا يزال بيا وأوبيانغ وموسيفيني ودوس سانتوس في السلطة حتى كتابة هذه السطور). من بين الأسباب التي جعلت نيلسون مانديلا، أول رئيس جنوب إفريقي أسود، متميزاً حقاً عن باقي القادة السياسيين «الثوريين» الأفارقة كان تركه الحكم طوعاً بعد فترة رئاسية واحدة استمرت سبع سنوات.

سمة ثانية للميراثية الإفريقية الجديدة تسخير موارد الدولة على نحو هائل لكسب الدعم السياسي وتنميته، مما أنتج زبائنية مستحكمة. وزع الرؤساء الأفارقة المناصب والخيرات على مؤيديهم بطريقة صارخة إلى أبعد الحدود، فاقت مثيلتها في أميركا القرن التاسع عشر، الأمر الذي أدى إلى توسع هائل في الفروع والأجهزة التنفيذية للدولة. في زائير موبوتو، مثلاً، تضمنت قوائم رواتب الخدمة المدنية ستمئة ألف اسم، في حين قدر البنك الدولي أنها لا تحتاج إلى أكثر من خمسين ألف موظف. كذلك استخدم بنك زائير المركزي وحده ضعف عدد موظفي القطاع المصرفي الخاص بكامله. في البداية، استخدم موبوتو الأملاك البلجيكية المؤممة لبناء قاعدته السياسية، وحسب الصحافية ميكايلا رونغ:

> استفاد موبوتو إلى أقصى الحدود من حصص الشراكة الخارجية طبعاً، إذ استولى على أربع عشرة مزرعة كبيرة دمجها في تكتل اقتصادي واحد استخدم 25.000

> موظف، مما جعله ثالث أكبر مصدر توظيف في البلد، والمسؤول عن ربع إنتاج زائير من الكاكاو والمطاط. استفاد بعد ذلك أفراد قبيلته - نغباندي - بحصولهم على وظائف ممتازة في الشركات والمشروعات الكبرى المؤممة حديثاً، مما يفسر كل تلك الدعابات عن «التخلف الريفي». لكن موبوتو كان حريصاً على التأكد من أن كل الجماعات الإثنية التي احتاج إلى دعمها استفادت، وهكذا ولدت الطبقة الاجتماعية المعروفة باسم «الخضار الكبار»- وهو تعبير يستخدمه الزائيريون العاديون بمزيج من الغضب والرعب في آن[7].

حسب أحد التقديرات، ازداد عدد العاملين في الإدارة العامة في زامبيا في التسعينيات إلى أكثر من 165.000 موظف، بينما ارتفع العدد في كينيا من 18.000 موظف عام 1971 إلى 43.230 موظفا في التسعينيات. خلال سنوات الازدهار في الستينيات والسبعينيات، حين بدأت أسعار السلع بالارتفاع، كان من الممكن دعم هذه القطاعات الحكومية سريعة التوسع. لكن إفريقيا ككل وقعت في أزمة ديون حادة مع انهيار أسعار السلع في الثمانينيات، حين أصبحت جداول رواتب العاملين في القطاع العام ببساطة لا تطاق[8].

مع ذلك، وبرغم الحجم الكبير والسلطة الرمزية للحكومات الميراثية الجديدة في إفريقيا ما بعد الاستعمار، تبقى سمتها الأكثر أهمية، كما جادل جيفري هربس، ضعفها الأساس[9]. حسب التعريف الفيبري ثانيةً، تُقاس قوة الدولة بقدرتها على وضع القواعد والقوانين وإنفاذها فوق ترابها الإقليمي، وهذه ليست مجرد قضية إكراه مادي فحسب بل أيضاً قضية سلطة شرعية. في حين كان بمقدور القادة الأفارقة سجن معارضيهم السياسيين وترهيبهم، فإن قدرة دولهم على تقديم الخدمات العامة الأساس، مثل الصحة والتعليم خارج المدن، والحفاظ على القانون والنظام والفصل في النزاعات، أو إدارة سياسة اقتصادية كبرى، كانت في أغلب الأحيان معدومة.

إذا قيست قوة الدولة بقدرتها على تحصيل الضرائب، مثلاً، فهي في إفريقيا جنوب الصحراء أدنى من مثيلتها في دول أميركا اللاتينية، وتكاد لا تذكر مقارنة بقدرة الدولة في العالم المتقدم. لا يحصّل العديد من أفقر البلدان الأفريقية في المنطقة أكثر من 7 إلى 15 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، ولا يستطيع كثير من دولها تحصيل مستويات ضريبية أعلى إلا بسبب ثروة موارده الطبيعية[10]. كذلك تعكس أنماط الضرائب المتحصلة ضعف قدرة الدولة، فهي بأغلبيتها ضرائب جمركية وضرائب غير مباشرة من أنواع مختلفة (على الأغلب حالياً ضرائب قيمة مضافة، حسب توصيات الدول الأجنبية المانحة) أكثر منها ضرائب دخل فردي صعبة التحصيل. لذلك تحتم تمويل ميزانيات الدول الإفريقية من مصادر أخرى. في بعض الدول، مثل أنغولا والسودان ونيجيريا، تم ذلك عبر ريوع الموارد؛ وفي دول عديدة أخرى أصبحت المساعدات الأجنبية مصدراً رئيساً لدعم الميزانية. بلغت نسبة التمويل من الدول المانحة في أسوأ مراحل التدهور الاقتصادي التي وصلتها إفريقيا في التسعينيات ما بين 8 إلى 12 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، ومثّل ذلك في حالات كثيرة الحصة الأكبر من ميزانيات الحكومات الكلية[11].

كما رأينا، يمكن فهم قدرة الدولة أيضاً من حيث ممارسة الحكومة احتكار استخدام القوة فوق ترابها الإقليمي. دول إفريقيا جنوب الصحراء كانت عرضة طائفة متنوعة من الحروب الأهلية، والحركات الانفصالية، والثورات، والانقلابات، وغيرها من النزاعات الداخلية التي لا يزال كثير منها مستمراً اليوم. عاشت الصومال وليبيريا وسيراليون فشل دولة كلي، وانهارت إلى إمارات حرب خلال التسعينيات. وتمتعت زائير بجيش كبير بدا مثيراً للإعجاب على الورق، لكن عندما غزاها من الشرق تحالف القوى الديمقراطية لتحرير الكونغو-زائير عام 1996، انهار جيشها تماماً بين عشية وضحاها. في الواقع، أضر الجيش بالشعب الكونغولي أكثر مما أضرت به القوات الغازية، فقد هرب أفراده وجردوا المواطنين من كل الأصول التي استطاعوا سرقتها. أثبتت حكومة لوران كابيلا أنها ليست أفضل حالاً، ولم تستطع الدفاع عن البلد ضد طائفة متنوعة من الجنود والميليشيات

النهبية القادمة من الدول المجاورة. هذا العجز عن السيطرة على العنف يبدو مرضاً مزمناً ومستوطناً في دول إفريقيا الضعيفة.

مقياس أخير لضعف الدول يتعلق بالرأسمال البشري لحكومات إفريقيا ما بعد الاستعمارية، وهو شيء يترجم على الفور إلى ضعف السياسات العامة. على عكس شرق آسيا، لا تتمتع إفريقيا بتقليد عريق من البيروقراطية الحكومية، ولا بكوادر مدربة من المسؤولين الحكوميين القادرين على تولي الأنظمة الإدارية التي تركتها الحكومات الاستعمارية الراحلة. لم يكن في الكونغو مثلاً سوى عشرة إداريين يحملون إجازات جامعية حين غادرها البلجيكيون عام 1960.

ارتكبت الحكومات المستقلة حديثاً سلسلة أخطاء سياسية هائلة نتيجة عملها بدون خبرات إدارية. أحد أهم الأخطاء كان استخدام مجالس التسويق الزراعي التي خفضت بشكل مصطنع الأثمان المدفوعة للمزارعين لقاء منتجاتهم، وفق رؤية خاطئة بأن ذلك من شأنه تعزيز الرأسمال الضروري للتصنيع. في لحظة تاريخية شكلت فيها الصادرات الزراعية المسار الواعد الأفضل لتحقيق النمو الاقتصادي، تدهورت المنتجات الزراعية فجأة في أرجاء القارة الأفريقية كافة[12]. انخفض إنتاج الكاكاو في غانا، مثلاً، من 650.000 طن عام 1965 إلى 249.000 طن بحلول عام 1979، تحديداً نتيجة سياسة الحوافز الحمقاء هذه. كما حول الزائيريون الذين استلموا إدارة منجم «جيكامينز»- وكان يشكل في السابق 70 بالمئة من عائدات التصدير - عوائد المنجم إلى حساب رئاسي خاص، وفشلوا ليس فقط بالاستثمار في إمكانات جديدة بل أيضاً في الحفاظ على العمليات القائمة، فأشرفوا بذلك على انهيار إنتاج المنجم من 47.000 طن سنوياً في ذروته إلى30.000 طن فقط بحلول عام 1994 [13].

لا تشكل الديمقراطية العجز المؤسسي الكبير الذي يميز إفريقيا جنوب الصحراء عن شرق آسيا. فمع أن للديمقراطية تاريخاً صعباً في إفريقيا، كانت القارة ككل أكثر ديمقراطية من شرق آسيا في الفترة بين عامي 1960 و2000. ولا كان العجز

يكمن في حكم القانون أيضاً. العديد من الدول الأحسن أداءً في آسيا في الفترة ما بعد الاستعمارية المبكرة، مثل كوريا الجنوبية وتايوان وسنغافورة وماليزيا والصين وإندونيسيا، كانت دولاً سلطوية بأنظمة قضائية ضعيفة نسبياً، وكان بمقدور قادتها تجاهل القانون تماماً عندما أرادوا. ما تمتعت به دول شرق آسيا، واحتاجته أميركا اللاتينية، وغاب كليةً تقريباً في إفريقيا، كان وجود دول قوية متماسكة تستطيع السيطرة على العنف، وتنفذ سياسات عامة جيدة وعقلانية اقتصادياً.

أصلا ضعف الدولة

يجب طبعاً إرجاع العجز الإفريقي في قدرة الدولة إلى الإرث الاستعماري، وإلى طبيعة المجتمعات الإفريقية قبل مجيء الحكم الكولونيالي الأوروبي. في هذا السياق، يختلف الإرث الإفريقي كليةً عن مثيله في أمريكا اللاتينية. فقد نجحت إسبانيا والبرتغال في المنطقة الأخيرة بمسح الأنظمة الأصلية وتدميرها تماماً، ثم أعادت إنتاج أنظمتها السياسية السلطوية والميركانتيلية على أرض العالم الجديد. أما في العالم القديم فتضخمت التراتبيات الطبقية بالاختلافات العرقية والإثنية التي ظهرت مع استخراج الأوربيين الموارد من مستعمراتهم. ورثت أميركا اللاتينية ما وصفتُه بدول «استبدادية ضعيفة» فشلت لاحقاً في التطور إلى دول سلطوية أو ديمقراطية قوية في القرن التاسع عشر.

كان لإفريقيا إرث مختلف. فبسبب بدء الاستعمار في فترة متأخرة، وبسبب قصر مدته، استطاع الحكام الاستعماريون تقويض مصادر السلطة التقليدية القائمة، لكنهم عجزوا عن زرع أي شيء بديل يقارب الدولة الحديثة القادرة على البقاء خلال مرحلة التحول إلى الاستقلال. اكتشف الأوربيون أنهم غير قادرين على استخراج كثير من موارد إفريقيا جنوب الصحراء (باستثناء دولة جنوب إفريقيا)، ووجدوا المناخ الاستوائي شديد القسوة وغير مضياف. لذلك وظفوا استثمارات بالحدود الدنيا في مستعمراتهم، سواء من حيث المستوطنين أو الموارد. هذا الاستعمار

الرخيص لم يترك لإفريقيا إلا القليل جداً من المؤسسات السياسية الحديثة عندما قرر الأوربيون الرحيل في العقود التي تلت الحرب العالمية الثانية.

استُعمرت إفريقيا بكثافة فقط في الفترة بعد عام 1882، فيما أسماه ديفيد أبيرنيثي الطور الثالث من الاستعمار الأوربي. الطور الأول بدأ بالاستعماريين الإسباني والبرتغالي للعالم الجديد، والثاني كان فترة انكماش منذ تمرد مستعمرات أميركا الشمالية وحتى ما بعد الحروب النابليونية. بدأ الطور الثالث بالحرب البريطانية-البورمية عام 1824، وبلغ ذروته في «التزاحم على إفريقيا» بداية العقود الأخيرة من القرن[14].

هناك عدد من الاختلافات المهمة بين أطوار التوسع المبكرة واللاحقة. بحلول القرن التاسع عشر، وصل التقدم التقني الأوربي على العالم غير الأوربي درجة أكبر مما كان عليه حين واجه الإسبان العالم الجديد. كانت أوربا قد دخلت مرحلة التصنيع؛ وأعطت الاختراعات الجديدة، مثل البواخر أو المدافع الرشاشة من طراز مكسيم، جماعات صغيرة من الأوربيين الغزاة ميزات هائلة على خصومهم. كذلك تقلصت أهمية عامل الأوبئة والأمراض ذاته، الذي حد بشدة من توسع الأوربيين واستيطانهم في السنوات الأولى، بفعل تقدم الطب الأوربي وإدخال أدوية مثل «الكينين»(*). يشير أبيرنيثي إلى أنه في حين مات تسعة وثلاثون أوربياً من أصل أربعين في حملة ماكريغر ليرد إلى أعالي نهر النيجر عام 1832، لم يمت أوربي واحد في الحملة إلى أعالي النهر نفسه عام 1854 [15].

تركت هذه الاختلافات آثاراً عميقة. أنتجت الموجة الأولى من الاستعمار في العالم الجديد فوائض اقتصادية للقوى العالمية على شكل ذهب وفضة وسكر وقطن وسلع أخرى يمكن الاستيلاء عليها واستغلالها لمصلحة المستعمرين. وأمل العديد من الأوربيين أثناء توسع القرن التاسع عشر باستنساخ الإنجازات الإسبانية في المكسيك وبيرو، وقد نجح بعضهم في تحقيق ذلك على نطاق ضيق. استُعمرت

(*) (Quinine) دواء لعلاج الملاريا.

الكونغو كمشروع شخصي للملك البلجيكي ليوبولد الثاني، الذي نجح في إثراء نفسه بإقامة نظام نهب وحشي لموارد المنطقة. لكن المستعمرين الجدد، خصوصاً مستوطني إفريقيا الاستوائية، لم ينجحوا عموماً في العثور على «إلدورادو» جديدة. منظرو الإمبريالية، أمثال فلاديمير لينين ودجي. إيه. هوبسون، جادلوا في أن الفائض الرأسمالي الأوربي كان بحاجة إلى منفذ وأسواق استهلاكية جديدة خارج أوربا. لكن منتجات إفريقيا من الفول السوداني والكاكاو والعاج وزيت النخيل بالكاد شكلت منجم ثراء ينقذ الرأسمالية العالمية، أو يدفع تكاليف الإدارة الاستعمارية. في الواقع فقدت أوربا اهتمامها بما يمكن أن تنتجه إفريقيا بعد إلغاء الرق وانتهاء تجارة المثلث [الممتد بين مرافئ غرب إفريقيا ودول الكاريبي والمستعمرات الأميركية] بالعبيد والسكر ومشروب الرَمْ (rum) والسلع المصنعة التي كانت حيوية في القرنين السابع عشر والثامن عشر.

لم يدفع الموجة الثانية من الاستعمار في الحقيقة استخراج الموارد بقدر ما كان اشتداد التنافس بين الدول الأوربية العظمى. كان هناك عدد من الفاعلين الجدد على المسرح السياسي الأوربي، خصوصاً المانيا الموحدة حديثاً بعد عام 1871، وروسيا التوسعية، اللتين سعت الدول العظمى القديمة إلى احتوائهما، حتى وهي تتابع لعبة تنافساتها. دخلت إيطاليا وبلجيكا واليابان والولايات المتحدة اللعبة الكبرى، فدفعت بالتنافس إلى أجزاء من العالم لم تستعمر من قبل. يجادل ديفيد فيلدهاوس بأن ذلك التزاحم على إفريقيا أطلقه إعلان المانيا، تحت حكم المستشار أوتو فون بسمارك، عن هدفها بعيد الأمد بتأسيس إمبراطورية استعمارية في أعالي البحار. أدت طموحات المانيا مباشرة إلى مؤتمر برلين عام 1884/ 1885 الذي وافقت فيه القوى الأوربية على قواعد عامة لتقسيم المناطق الداخلية الواقعة خلف رؤوس جسورها الساحلية. بين عامي 1878 و1914، أضافت أوربا 8.653.000 ميلاً مربعاً إلى ممتلكاتها الاستعمارية، معلنةً سيطرتها على رقم مذهل بلغ 84.4 بالمئة من سطح الكرة الأرضية[16].

شرعنت موجة الغزو الأوربية الأخيرة نظريات عرقية جديدة. حين استعمر الإسبان العالم الجديد، ناقشوا ما إذا كان السكان الأصليون الذين وجدوهم هناك بشر ولهم أرواح. الكنيسة الكاثوليكية على الأقل خلصت إلى نتيجة مفادها أنهم بشر ولهم أرواح، وحاولت على نحو غير فاعل منع أبشع أشكال النهب والسلب التي مارسها المستوطنون المحليون. اختلف الوضع في القرن التاسع عشر، فقد حدث «التزاحم على إفريقيا» بعد صدور كتاب تشارلز داروين **أصل الأنواع**، وبروز مبدأ «العنصرية العلمية» الذي أكد أن التراتبية القائمة بين أعراق العالم هي نتيجة التفوق البيولوجي المتأصل للأوربيين البيض على جميع الأعراق الأخرى. وقد ظهرت هذه الآراء برغم الانتشار المطرد للديمقراطية والحكم التمثيلي في أوربا وأميركا الشمالية، وشرعنت استخدام القوة ضد الشعوب غير الأوربية. مُنحت جماعات المستوطنين نتيجة ذلك حقوقاً سياسية موسعة حُرّمت تماماً على السكان الأصليين، بعد إقامة فصل حاد بين المواطنين الأوربيين من جهة والرعايا الخاضعين من جهة أخرى[17].

انتشر التزاحم على إفريقيا بسرعة استثنائية ما إن بدأ. وكانت هناك سمات محددة للقارة الإفريقية جعلته ممكناً، وعلى رأسها حقيقة أن المجتمعات الإفريقية الأصلية نفسها، على النقيض تماماً من مجتمعات شرق آسيا، لم تكن تمتلك مؤسسات قوية على مستوى الدولة. قبل بدء التزاحم، كانت المجتمعات الأفريقية على مستوى الدولة موجودة فقط في نصف القارة تقريباً؛ الجزء الباقي كان مسكوناً بمجتمعات قبلية تفتقد التراتبية والزعامة وتقوم على روابط القرابة.

قدم جيفري هربست تحليلاً ثاقباً لأسباب قلة المجتمعات الإفريقية القوية على مستوى الدولة، برغم حقيقة أن الجنس البشري نشأ أصلاً في إفريقيا وسكن المنطقة لأكثر من خمسين ألف سنة (انظر المجلد الأول، الفصول 3-5). في المقام الأول، يقول هربست، كانت الكثافات السكانية منخفضة عموماً. مع أن إفريقيا تمتلك اليوم بعض أعلى معدلات الولادة في العالم، فقد كانت القارة أواخر القرن التاسع عشر إحدى أقل المناطق سكاناً في العالم. فقط في عام 1975 وصلت الكثافة السكانية

في إفريقيا إلى المستوى الذي كانت عليه أوربا عام 1500. وفي حين بلغت الكثافة السكانية في اليابان بداية القرن العشرين 118.2 نسمة في الكيلو متر المربع الواحد، وفي الصين 45.6، لم تتجاوز الكثافة السكانية في إفريقيا جنوب الصحراء 4.4 نسمة في الكيلومتر المربع[18]. كما أشرنا في المجلد الأول، بينما أتاحت الابتكارات التقنية، مثل الزراعة عالية الإنتاجية، الفرصة أمام توسع السكان في العالم، جادل الاقتصادي إيستر بوزرب وآخرون بأن العكس كان صحيحاً أيضاً، إذ حفزت أعداد السكان الأكبر الحاجة إلى التغيير التقني بزيادة الطلب والسماح بقدر أكبر من التخصصية. لكن بغض النظر عن وجهة السببية، كان مستوى التخلف التقني في إفريقيا ما قبل الاستعمار مدهشاً: لم يستخدم المحراث في الزراعة التي بقيت في كل مكان تعتمد على المطر لا على الري، ولم تنشأ في أي مكان صناعة أدوات معدنية متطورة. العامل الأخير كان له آثار سياسية هائلة: على عكس اليابان، التي كان لها تراث عريق في صناعة المعادن واستطاعت صنع مدافعها الخاصة بعد اتصالها مع الأوربيين بفترة وجيزة، بقي الأفارقة يعتمدون على الأسلحة النارية المستوردة حتى فترة متأخرة من القرن التاسع عشر[19].

عامل آخر حدّ من تشكل الدولة في إفريقيا كان الجغرافيا الطبيعية للمنطقة. كما أشرنا آنفاً، اعتمد التعزيز السياسي على القدرة في إبراز القوة العسكرية وممارسة احتكار القوة. تشكلت دول قوية في أوربا والصين لأن المناطق المنبسطة نسبياً التي تحددها الأنهار والجبال المرتفعة كان يسهل عبورها بالخيول. وبالطبع، كان عرض القوة العسكرية على هذا النحو حيوياً في إقامة الدول المركزية. في إفريقيا، تقع المنطقة المنبسطة والمفتوحة الوحيدة في الصحراء الإفريقية وفي حزام السافانا تحتها مباشرة. لذلك ليس مستغرباً أن أجزاء القارة التي قامت فيها بنى على مستوى الدولة تجمعت غالباً في مناطق حيث يمكن استخدام الخيول أو الجمال.

كانت الغابات الاستوائية جنوب حزام السافانا عقبة هائلة أمام تشكل الدولة، ما لم ينزل المرء على طول الطريق إلى جنوب إفريقيا حيث قامت وحدات سياسية أكبر في الأزمنة ما قبل الاستعمارية، مثل مملكة الزولو. ورغم أن إفريقيا تتوفر على أنهار

كبيرة، فإن القليل منها صالح للملاحة لمسافات طويلة (نهر النيل طبعاً استثناء، وقد سهّل نمو حضارة كبيرة على مستوى الدولة). لذلك بقيت المستوطنات الأوربية المبكرة على الشواطئ، ونشأت أصلاً لتجارة العبيد أو كمستودعات تجارية ومحطات معزولة عن مناطقها الداخلية. لم تتوافر خرائط عن الداخل الإفريقي في الواقع حتى الرحلات الاستكشافية التي قام بها ريتشارد بيرتون وديفيد ليفنغستون وهنري مورتون ستانلي وجون هاننغ سبيك في الجزء الأخير من القرن التاسع عشر. أما بناء الطرق الذي كان أمراً حيوياً في ربط أجزاء من إمبراطوريات متباينة، كالإمبراطورية الرومانية أو إمبراطورية الإنكا، فكان أصعب إلى حد هائل في مناطق الغابات الاستوائية.

أشرت في المجلد الأول إلى نظرية روبرت كارنييرو في أن التحديد الجغرافي كان شرطاً مهماً للتحول من المجتمع القبلي إلى المجتمع على مستوى الدولة[20]. في المناطق المفتوحة وغير المحددة جغرافياً، تتمتع الوحدات القبلية التي تتعرض للضغط من قبل سلطة سياسية مركزية بخيار الرحيل والانتقال ببساطة إلى مكان آخر. وهذا في الواقع كان وضع معظم أرجاء إفريقيا الاستوائية، حيث توافرت الأراضي على الدوام بكثرة وشكلت الغابات ملجأ قريباً للهرب. حسب هربست، لهذا السبب لم تقم سلطة سياسية بالمعنى الإقليمي في القسم الأكبر من إفريقيا. ونظراً للصعوبة البالغة في فرض السيطرة المادية على مساحات واسعة، مورست السلطة إلى حد أبعد على الأشخاص. كما لم تتوافر للحكام خرائط دقيقة لمناطقهم على غرار النبلاء الإقطاعيين في أوربا كثيفة السكان، فزرعوا شبكات سلطة تنتشر عبر شبكات زبائن من دافعي الجزية[21].

يبدو لي أن ما يوصفّه هربست ليس مفهوماً بديلاً للدولة بقدر ما هو توصيف لمجتمعات قبلية على تخوم التحول إلى مستوى الدولة، مع بقائها إلى حد أبعد على الطرف القبلي من المتصل. تشبه المجتمعات الإفريقية من هذه الناحية المجتمع الصيني خلال حقبة سلالة جو الغربية في النصف الأول من الألفية الأولى قبل الميلاد، أو أوربا في عهد كلوفيس في القرن الميلادي الخامس. في مثل هذه المجتمعات،

بقي التنظيم الاجتماعي قائماً على طبقات الأنساب الانقسامية التي تستطيع التجمع ضمن وحدات كبيرة جداً لدى تعرضها للهجوم كمجموعة. لكن طبقات الأنساب قد تنقسم بسهولة فائقة أيضاً إلى وحدات أصغر كما تقتضي الأوضاع (انظر المجلد الأول الفصل 3). في بعض الأحيان يمكن أن تتركز السلطة ضمن مشيخات تتمتع بخصائص مشابهة للدولة لكنها، على عكس الدول، لا تستطيع منع الوحدات الفرعية من الرحيل، ولا تستطيع ممارسة السيطرة الإقليمية.

حين أتحدث عن التنظيم السياسي في إفريقيا ما قبل الاستعمار باعتباره «قبلياً»، من المهم ملاحظة أن لهذا معنى محدداً جداً يختلف عن طريقة استخدام (أو إساءة استخدام) العبارة في الخطاب السياسي الراهن. كينيا اليوم، خصوصاً منذ الانتخابات الرئاسية المشكوك بصحتها عام 2007، مقسمة على خطوط إثنية تضع مجموعات مثل الكيكويو واللو والكالينجين والماساي ضد بعضها بعضاً. وسياسات دول أفريقية أخرى لا حصر لها تنبني على إثنيات مشابهة، مثل جماعات التوتسي الذين ذبحهم الهوتو في حروب الإبادة الجماعية في رواندا عام 1994. حين نتحدث أحياناً عن جماعات إثنية مثل الكيكويو باعتبارها «قبيلة»، وعن السياسات الإثنية باعتبارها «قبلية»، فبالمعنى الفضفاض للكلمة، إذ ثمة نزعة للاعتقاد بأن السياسة الإفريقية الحديثة هي ببساطة امتداد للنماذج الثقافية القديمة.

لكن الجماعات الإثنية الإفريقية ظاهرة حديثة عموماً، خلقتها الحقبة الاستعمارية، أو تعززت في الأزمنة ما بعد الاستعمارية. أناسياً، طبقة نسب انقسامية كلاسيكية كالقبيلة هي مجموعة تقتفي أصولها إلى سلف مشترك قد يكون على بعد جيلين أو ثلاثة أو أكثر. ويترابط النظام في المجموعة عبر جملة معتقدات محددة حول سلطة الأسلاف الأموات والذرية التي لم تولد بعد، وكلاهما يؤثر على مصير الأحياء. يبقى حجم هذه السلالات، كما وصفها إي. إيفانز-بريتشارد في دراسته الشهيرة لقبيلة النوير في السودان، قابلاً للتوسع تبعاً لعدد الأجيال التي يختار المرء العودة إليها في الماضي كأسلاف. ويبقى السلف المناسب لمعظم أغراض الحياة اليومية قريباً جداً، وتظل جماعات النسب المرتبطة به بالمقابل صغيرة جداً.

على عكس ذلك، تشتمل الجماعات الإثنية الحديثة على مئات آلاف، إن لم يكن ملايين، الناس الذين يدّعون التحدر من محتد مشترك، مثلما ادعت القبائل الرومانية التحدر من رومولوس. لكن ذلك السلف بعيد جداً بحيث يصبح قضية أسطورة وخرافة أكثر من كونه شخصاً حقيقياً. في أغلب الأحيان، كما نرى لاحقاً، رعت الإحساس الإفريقي المعاصر بالهوية الإثنية وطورته السلطات الاستعمارية، التي اعتقدت أن بعض الجماعات أكثر «شجاعة وقدرة قتالية»، وبالتالي أكثر ملاءمة لتجنيدها في الجيش، أو التي أرادت تأليب جماعة على أخرى لجعلهما أكثر طواعية وقابلية للحكم. إحدى الوظائف الرئيسة للهوية الإثنية اليوم هي العمل كمؤشر في التقسيم الزبائني لموارد الدولة. إذا كنت كيكويو واستطعت انتخاب رئيس كيكويو، فمن الأرجح أن تحظى بالأفضلية في الحصول على الوظائف الحكومية أو مشروعات الأشغال العامة وما إلى ذلك.

اقتحام باب مفتوح

كان هناك قليل من الدول المركزية القوية في إفريقيا ما قبل التزاحم الاستعماري. وحتى قيام الحرب العالمية الأولى لم يخلق الأوربيون أياً منها حين قسموا القارة بينهم. ترجع أسباب ذلك إلى سمات الموجة الثانية من الاستعمار التي أتينا على ذكرها أعلاه. كانت مصالح الحكومات الأوربية استراتيجية أكثر منها اقتصادية، إذ أرادت التأكد من أنها قادرة على حماية التابعيات القائمة، ومنع القوى الاستعمارية الجديدة من محاصرتها. أي كانت أكثر اهتماماً بإيجاد مناطق نفوذ أو محميات من حكم السكان الإفريقيين الأصليين بشكل مباشر، ولم ترد الحكومات الأوربية إنفاق كثير من موارد الدولة في تلك العملية. أما إذا قدمت تلك الأقاليم فوائد اقتصادية، فذلك أفضل.

وهكذا، لم يكن التوسع الاستعماري الفعلي مدفوعاً بالحكومات الوطنية بل غالباً بلاعبين آخرين، من بينهم وكلاء محليون وسعوا المطالب السيادية لبلدانهم، دون معرفة الوزارات في أوطانهم أو موافقتها؛ ومستوطنون في مستعمرات قائمة طالبوا

دولهم بتوفير الحماية لهم ومنحهم فرصاً جديدة للاستيلاء على الأراضي؛ ومصالح تجارية لمختلف الشركات المعتمدة والتجار المحليين الذين شكلوا جماعات ضغط قوية، وإن لم تكن تمثل مصالح اقتصادية حيوية لحكومات بلدانها؛ ومبشرون رأوا في إفريقيا أرضاً خصبة للغزو الثقافي وهداية السكان الأصليين.

يقال إن الإمبراطورية البريطانية قامت في نوبة غفلة وشرود ذهن؛ وهذا ينطبق في الحقيقة على العديد من الإمبراطوريات الأوربية الأخرى. على سبيل المثال، اتحاد غرب إفريقيا الفرنسية(*)، وهو أكبر قسمي الإمبراطورية الاستعمارية الفرنسية في إفريقيا، أنشأته مجموعة ضباط فرنسيين شقوا طريقهم إلى وادي النيجر الأعلى، ووصلوا في النهاية إلى تشاد، مخالفين أوامر قيادتهم في باريس. وكان التجار الفرنسيون قد ضغطوا لتعيين الجنرال لوي فيدهيرب حاكماً للسنغال، بغرض الاندفاع إلى أعالي وادي نهر السنغال وتخفيض الجزية التي كانوا يدفعونها لزعماء القبائل الإفريقية هناك. ولم تكن جمهورية الكونغو الحرة صنيعة الحكومة البلجيكية بل الملك ليوبولد الثاني، الذي جعل الإقليم الشاسع ملكيته الشخصية، واضطرت بلجيكا لاحقاً إلى تحمل أعباء ديونه. وجاء التوسع البريطاني في غرب إفريقيا حقيقةً بطريق الصدفة ونتاجاً فرعياً لمحاولاتها منع تجارة العبيد. فقد كانت مدينة فريتاون في سيراليون قاعدة بحرية وملجأ للعبيد المحررين، وجرى ضم المناطق المحيطة بها تدريجياً لمنع تهرب التجار من دفع الضرائب الجمركية في الميناء. ولم يجد بسمارك إلا حفنة من الشركات الألمانية الراغبة بالاستثمار في إفريقيا، لكن الخوف من حصول الألمان على موطئ قدم في تانجنيقا قد يهدد خطوط الاتصال مع الهند دفع البريطانيين لتشديد قبضتهم على أوغندا وزنجبار وأجزاء أخرى من شرق إفريقيا[22].

نجم عن هذا المزيج من الحوافز لاستعمار إفريقيا تنافس مستمر كان أشبه بلعبة شد الحبل بين جماعات أوربية على الأرض أرادت توسيع سيطرتها الإمبريالية وتعميق استثماراتها هناك، وبين حكومات (ومن ورائها دافعي الضرائب) متشككة حول

(*) يضم موريتانيا والسنغال ومالي وغينيا وساحل العاج وبوركينا فاسو وبنين والنيجر.

قيمة هذه الممتلكات الإفريقية الجديدة وفائدتها. تعرضت السلطات الاستعمارية إلى ما يُسمّى اليوم «توسع المهمة» بفعل ضغوطات عرضية غير مخطط لها، وهي لعنة السياسة الخارجية الأميركية في حقبة الحرب الباردة: يؤدي تدخلٌ صغير يهدف إلى تحقيق غرض محدد لفترة محددة مجموعة مصالح والتزامات على الأرض تتطلب بدورها المزيد من التدخلات لإدامة المسعى برمته وجعله قابلاً للتحقيق. على سبيل المثال، أدت الحاجة إلى القضاء على الإرهابيين في أفغانستان إلى التمدد في باكستان، ما ولد متطلبات جديدة لتأمين الاستقرار في باكستان عبر المساعدات العسكرية والاقتصادية، التي تطلبت إقامة قواعد لوجستية في آسيا الوسطى، التي أصبحت بدورها أوراق مساومة في العلاقة الأوسع بين الولايات المتحدة وروسيا. تقود هذه الدينامية إلى التورط على نطاق يتوسع باطراد دون أن يخلق بالضرورة إجماعاً في الداخل حول حكمة الاضطلاع بالمشروع أصلاً.

أدى ذلك المنطق إلى الاستعمار الرخيص لإفريقيا، وهو محاولة للإبقاء على النفوذ دون الاستثمار بما يكفي في مؤسسات سياسية مستدامة. لم يبن البريطانيون في سنغافورة ميناء فحسب، حيث لم يكن ثمة ميناء من قبل، بل أيضاً مستعمرة تاج وهيكلية إدارية مصممة لدعم المصالح البريطانية في منطقة جنوب شرق آسيا برمتها. وفي الهند، بنوا الجيش الهندي البريطاني ومؤسسات الإدارة المدنية العليا التي تركوها للجمهورية الهندية المستقلة عام 1947، ولا تزال قائمة حتى اليوم. على النقيض من ذلك، بنى البريطانيون في إفريقيا نظام إدارة دنيا تحت اسم «الحكم غير المباشر»، فعجزوا عن تقديم مؤسسات سياسية قابلة للحياة والاستمرارية إلى الدول الإفريقية في فترة ما بعد الاستقلال، وأرسوا أسس ضعف الدول الإفريقية وفشلها. وسنتطرق إلى هذا النظام في الفصل التالي.

20

الحكم غير المباشر

سيراليون وأزمة انهيار الدولة؛ كيف يمكن للدول أن تكون وحشية وضعيفة في الآن ذاته؛ ما هو «الحكم غير المباشر» ولماذا تطور؛ كيف اختلف الحكم الفرنسي المباشر ولماذا أثبت في النهاية أنه ليس أكثر نجاحاً في زرع مؤسسات حديثة

خلال سقوط سيراليون المروع في أتون حرب أهلية في التسعينيات، بدأت الجبهة الثورية المتحدة (RUF) بقيادة أمير الحرب فوداي سنكوح تجنيد صبيان في الثالثة عشر أو الثانية عشرة من عمرهم، أو حتى أصغر، كانوا يخدرون بالكوكائين والماريجوانا والأمفيتامين ثم يجبرون على قتل آبائهم علناً بحضور رفاقهم. وكان هؤلاء "الجنود الأطفال" المرَوَعون، المتورطون لتوهم بأفظع الجرائم، يدفعون إلى ارتكاب المزيد من الفظائع، كشق بطون النساء لتحديد جنس مواليدهن، أو قطع أيدي الجنود الأسرى أو المدنيين العاديين كي لا يستخدموها ضد الجبهة الثورية المتحدة مستقبلاً. كانت النساء يغتصبن بشكل روتيني ويجبرن على العمل زوجات للجنود الأطفال؛ وفي عام 1999، شنت الجبهة الثورية المتحدة هجوماً على مدينة فريتاون، عاصمة سيراليون، عرف باسم "عملية لا شيء على قيد الحياة"، نهبت خلاله أحياء بكاملها واغتصبت نساؤها وقتل سكانها دون أي تمييز[1].

كيف يفسر المرء هذا المستوى من الانحطاط الإنساني؟ إحدى الإجابات التي لا تقال عادة صراحة بل تفترض ضمناً في أغلب الأحيان، هي أن الأمور في إفريقيا

بطريقة ما كانت دوماً على تلك الحال. الصراع في سيراليون، الذي مثل أحداثه الفيلم الرائج «ماس الدم» (Blood Diamond)، والصراعات الأخرى مثل تمرد "جيش الرب" في شمال أوغندا، أو الإبادة الجماعية للتوتسي في رواندا، عززت الأفكار الغربية بأن إفريقيا مكان للوحشية والبربرية. أشار روبرت دي. كابلان وآخرون إلى أن قشرة الحضارة في غرب إفريقيا تحطمت تماماً لتعود مجتمعاتها إلى شكل بدائي أقدم من القبلية، وإن تكن تخوض حروبها اليوم بأسلحة حديثة[2].

تعكس هذه الإجابة قدراً كبيراً من الجهل بتاريخ إفريقيا، وبمفهوم القبلية بشكل أعم. المجتمعات المرتبة قبلياً مجتمعات منظمة، فطبقات الأنساب شكل من أشكال النظام السياسي يحفظ السلم ويحدد السلطة. قلة قليلة من زعماء القبائل أو الرجال الكبار يمتلكون سلطة الاستبداد بأقرانهم وأتباعهم، ومعظم المجتمعات القبلية مجتمعات متساوية فعلاً وأكثر عدالة من مثيلتها على مستوى الدولة. كما يتوافر لها قواعد واضحة لضبط السلوك الشخصي ووسائل صارمة (وإن تكن غير رسمية) لإنفاذها. في أحيان كثيرة تخوض الطبقات والأقسام القبلية مناوشات إحداها مع الأخرى، لكنها لا توجد في نوع «هوبزي» من حالة العنف المنفلت الذي مثلته سيراليون أو الصومال في التسعينيات، ولا تسعى دائماً إلى ابتكار أشكال جديدة من القسوة العجيبة.

الاستعمار أحد التفسيرات البديلة للأسباب التي تجعل بلداً مثل سيراليون يعاني وطأة عنف مروع. فتاريخ الاستعمار الغربي ينطوي على وحشية شديدة وممنهجة ضد الشعوب الأصلية[3]. ممارسة بتر الأيدي والأذرع التي شهدتها سيراليون وأثارت غضب الرأي العام الغربي إلى هذا الحد، مارستها أصلاً «القوة العامة» في كونغو الملك ليوبولد البلجيكية. حسب إحدى الروايات، «قيل للجنود في الكونغو إن عليهم تبرير استخدامهم كل خرطوشة رصاص يطلقونها، لذلك قطع الجنود أيدي ضحاياهم وأقدامهم وأعضاءهم التناسلية بالسلاح الأبيض، وقدمت الأعضاء المبتورة إلى القادة في سلال تدليلاً على قيام الجنود بواجبهم على أكمل وجه»[4]. وفي حين قمعت الدول الغربية تجارة العبيد، بقيت اقتصادات إفريقيا المستعمَرة تعتمد

إلى حد بعيد على نوع مختلف من العمل القسري في استخراج الموارد الاقتصادية. كل المستعمرات الأوربية فرضت أعمال السخرة على السكان الأصليين، بما في ذلك العمل في ظروف صحية لا تحتمل أدت إلى موت الآلاف. وجُند آلاف آخرون في الجيوش الأوربية لأداء خدمتهم العسكرية، وهي إحدى الممارسة الأوربية الشائعة الأخرى، ومات كثيرون منهم في ساحات المعارك بعيداً عن أوطانهم. شنق البريطانيون مرة ستاً وتسعين زعيماً قبلياً خلال محاكمتهم المشاركين في «حرب ضريبة الأكواخ» في سيراليون، متهمين إياهم بالعصيان[5]. كان الموظفون الاستعماريون الأوربيون يتصرفون عادة كطغاة صغار يديرون القضاء والمحاكم اعتباطياً وبالقليل جداً من الضوابط على سلطاتهم. تأمل الصورة الموجزة التالية من الكاميرون تحت السيطرة الألمانية، حيث «أمر المستشار الإمبراطوري للمحمية، ليست، بجلد زوجات الجنود الداهوميين بحضور أزواجهن، ما أدى إلى ثورة الجنود في شهر ديسمبر عام 1893. كان ليست يأمر بإحضار السجينات في الليل لإرضاء متعه الجنسية، وعندما مثل أمام مجلس تأديبي وأدين بارتكاب 'خطأ أثناء تأدية مهامه'، فرضت عليه عقوبة النقل إلى منصب مكافئ، مع خسارته قِدَمه الوظيفي"»[6]. في الحقيقة، ظهر تخصص أكاديمي كامل في أواخر القرن العشرين كرس نفسه لفضح أهوال الاستعمار الأوربي، وإيضاح أن مشاكل إفريقيا المعاصرة متجذرة في التجربة الاستعمارية. العديد من النظريات الاقتصادية الأحدث عهداً تقتفي آثار الحكم الرديء في إفريقيا إلى المؤسسات الاستعمارية الاستخراجية، متضامنة بذلك مع تلك المدرسة الفكرية الأقدم.

لكن ثمة خطأ في أية نظرية تربط مباشرة بين ممارسة استعمارية محددة في الماضي وبين نتيجة معاصرة. في المقام الأول، لأن سيراليون ليست نموذجاً لإفريقيا المعاصرة، تماماً كما لم تكن الكونغو البلجيكية نموذجاً لإفريقيا الاستعمارية. سيراليون واحدة من بضعة دول فاشلة في قارة يزيد عدد كياناتها السياسية عن 50 دولة مستقلة، يبقى حكم غالبيتها العظمى أكثر استقراراً وسلماً. كذلك برزت الكونغو البلجيكية بين إدارات استعمارية عدة كواحدة من أكثرها توحشاً واستغلالية. وقد فضح المبشرون

البروتستانت، وناشطون أمثال إي. دي. موريل، ممارسات الشركات البلجيكية و«القوة العامة» في سعيهم لحماية الكونغوليين العاديين من ناهبيهم المتوحشين. وأجبر الرأي العام الحكومة البلجيكية في نهاية المطاف على تضييق الخناق على مشاريع الملك ليوبولد الخاصة، واستخدمت الغالبية العظمى من الحكومات الاستعمارية اللاحقة مستويات أدنى بكثير من القسر والإكراه، خصوصاً مع اقتراب سيراليون من مرحلة الاستقلال.

هنالك في الحقيقة استمراريات كثيرة بين الدولة الاستعمارية والدول الإفريقية التي ظهرت بعد الاستقلال، لكنها ليست مجرد استمرارية ممارسة فظيعة محددة. الوحشية كانت جزءاً من الصورة، لكن التركة الاستعمارية الأساس كان توريث دول إفريقية ضعيفة لم تمتلك القوة أو السلطة لفرض الطاعة على شعوبها. في حين كانت المظاهر الخارجية للرئاسات الإفريقية هائلة في فترة ما بعد الاستقلال، فقد أخفت عجزاً تحتياً للدولة عن النفاذ إلى المجتمع وتشكيله. فظائع سيراليون وليبيريا والصومال والكونغو تمثل كلها نسخة متطرفة من ضعف الدولة، حيث انهارت دولة ما بعد الاستقلال تماماً. والفراغ الناجم لم يملؤه المجتمع الإفريقي التقليدي، بل خليط نصف-حديث لشباب مجتثين من جذورهم، نظموا أنفسهم للاستفادة من الاقتصاد العالمي واستغلال ريوع الموارد الطبيعية من الماس وبقية السلع.

قد يبدو القول إن الدولة يمكن أن تكون وحشية وضعيفة في آن متناقضاً مع ذاته. ألا تعذب الدول القوية أيضاً معارضيها وتسجنهم وتقتلهم؟ نعم، لكن ضعف الدولة ووحشيتها في الحقيقة يسيران معاً. كل الدول تركز القوة وتستخدمها، أي تمتلك القدرة على إكراه مواطنيها باستخدام القوة والعنف؛ غير أن الدول الناجحة تعتمد إلى حد أبعد على السلطة، أي الامتثال الطوعي لرغبات الدولة، اعتماداً على الإيمان الواسع بشرعية حكمها. في الديمقراطيات الليبرالية المسالمة، تبقى القبضة عادة مخفية تحت طبقات من قفازات القوانين والعادات والأعراف. الدول التي تلجأ إلى الاستخدام الكثيف للإكراه الصريح والوحشية عادة ما تفعل ذلك حين لا تستطيع ممارسة سلطتها على نحو ملائم. مثل هذه الدول تمتلك ما يدعوه مايكل

مان «قوة استبدادية» وليس «سلطة تحتية» تمكنها من النفاذ إلى داخل مجتمعاتها وتشكيلها[7]. وهذا ينسحب على الدولة الإفريقية الاستعمارية وعلى الدول المستقلة التي ظهرت بعد انتهاء الحكم الكولونيالي على حد سواء[8].

لم تكن الدولة الاستعمارية في الواقع نظاماً استبدادياً مطلقاً زرعه الأوربيون وفرضوه مباشرة في إفريقيا، بل سياسة «حكم غير مباشر» مارستها القوى الغربية منذ الثورة الهندية عام 1858. أول من عبر عن هذه السياسة بشكل منهجي كان اللورد فريدريك لوغارد، الحاكم البريطاني لمستعمرات عدة من بينها شمال نيجيريا (من 1900 إلى 1906) وهونغ كونغ (من 1907 إلى 1912). تجربة لوغارد في إفريقيا علمته أن بريطانيا لم يكن لديها أبداً الموارد المادية أو البشرية لحكم مناطق أفريقية شاسعة بشكل مباشر، على الطريقة التي حُكمت بها مدينة-دولة صغيرة مثل هونغ كونغ. في كتابات مثل الانتداب البريطاني المزدوج في إفريقيا الاستوائية، أكد لوغارد أن ثمة نتائج عكسية لمحاولات فرض القانون الأوربي على رعايا أفارقة غير راغبين به، وأن الأفضل والأكثر عدالة حكم الشعوب الأصلية وفق ممارساتها التقليدية. أدى ذلك إلى قيام نظام طُبق أولاً في الإمارات المسلمة شمال نيجيريا، حيث وضعت الإدارة بأيدي الزعماء المحليين الذين اختارهم البريطانيون بدقة، وخضعوا لرئاسة هيكلية تراتبية محدودة من الموظفين البيض برئاسة المفوض أو ضابط المنطقة[9].

من المثير للدهشة حقاً قلة الوجود الأوربي في إفريقيا في ذروة الفترة الكولونيالية. يقدم الجدول 3 عدد الإداريين في مناطق أفريقية مختارة، مظهراً أن معدل الإداريين إلى مجموع سكان المنطقة تراوح بين 1 لكل 18.900 نسمة في كينيا (حيث تطلب الوجود الواسع لمستوطنين بيض اهتماماً أكبر) إلى أقل من 1 لكل 54.000 نسمة في نيجيريا والكاميرون.

يؤكد الضعف الشديد للوجود الأوربي في إفريقيا حاجة الإدارة الاستعمارية للاعتماد على تراتبية من الزعماء القبليين، ووجهاء القرى، ومعلمي الحرف، والكتبة،

والمترجمين، وغيرهم من الموظفين الإفريقيين للقيام بعمل الحكومة الفعلي. وزارات المالية في العواصم العالمية لم تكن مهتمة بتقديم الدعم لمقاطعاتهم المعدمة؛ فتبين لهم، بكلمات اللورد غراي: «أن أضمن اختبار لصحة وسلامة الإجراءات المتخذة لتحسين أوضاع شعب غير متحضر هو وجوب أن تكون مكتفية ذاتياً». كما أشار العديد من المراقبين، لم يكن الحكم غير المباشر سياسة جديدة بقدر ما كان ببساطة اعترافاً بواقع وضع الإدارة البريطانية على الأرض. وهذه الحقيقة وحدها كفيلة بالإشارة إلى أن الإرث المؤسسي الاستعماري لن يأخذ شكل دول مركزية قوية، لأن بريطانيا كانت تضع شيئاً مغايراً تماماً كهدف واضح لسياستها- الحفاظ على القانون العرفي والتقاليد المحلية. إن الحكم غير المباشر، كما وصفته المؤرخة سارة بيري، كان «هيمنة بسعر بخس»[10].

الجدول 3: كثافة الموظفين الإداريين الأوربيين في إفريقيا

	عدد السكان	العام	عدد الموظفين الإداريين	المعدل
نيجيريا والكاميرون	20.000.000	أواخر الثلاثينيات من القرن العشرين	386	1:52.000
كينيا	3.100.000	أواخر الثلاثينيات من القرن العشرين	164	1:18.900
غرب إفريقيا الفرنسي	14.500.000	1921	526	1:27.500
الكونغو البلجيكية	11.000.000	1936	316	1:34.800
غانا	3.700.000	1935	77	1:48.000

المصدر:

Michael Crowder, "The White Chiefs of Tropical Africa," in Gann and Duignan, eds., *Colonialism in Africa* 1870–1960, and Karen Fields, *Revival and Rebellion in Colonial Africa*

البحث عن «قوانين وأعراف محلية»

هناك شيء سطحياً جذاب في حكم المستعمرات البريطانية غير المباشر. على النقيض من الحكم الفرنسي المباشر، الذي كان غرضه الأساس تمثل المستعمرات في إمبراطورية فرنسية متسقة وموحدة ودمجها، ثمة مكون أخلاقي لنظرية لوغارد. بدل تحويل الأفارقة إلى أوربيين من الدرجة الثانية، جادل لوغارد بأنه ينبغي حكمهم وفق قوانينهم وأعرافهم الخاصة، من خلال مصادر السلطة التقليدية. كان ذلك منسجماً مع ممارسة العديد من الإمبراطوريات السابقة التي أدركت أنها غير قادرة على تصدير مؤسساتها لشعوب ذات خلفيات ثقافية مختلفة جداً. وقد أدى الطموح لاستعادة التقاليد المحلية إلى تزاحم لاكتشاف ما سمي بـ «قوانين السكان الأصليين وأعرافهم». بغض النظر عما يمكن للمرء قوله حول هذا البحث عن التقاليد، فقد أعطى دفعاً هائلاً لميدان علم الأناسة الجديد، إذ شجعت الحكومات الاستعمارية عمل باحثين أمثال تشارلز ميك وإي. إي. إيفانز- بريتشارد، اللذين عملا على تحديد التقاليد القانونية/ القضائية «الأصلية»[11].

كان قول هذا أسهل بكثير من فعله. حسب بيري، افترض الموظفون الاستعماريون الأوربيون "أن المجتمعات الإفريقية تتألف من وحدات ثقافية-اجتماعية إقصائية ومنغلقة على ذاتها – قبائل وقرى وجماعات قرابة- لم تتغير هيكلياتها وأعرافها كثيراً مع مرور الزمن"[12]. وكان هذا صحيحاً في مناطق إفريقية محددة، مثل شمال نيجيريا (حيث كان للوغارد تجربة عملية)، إذ كانت إماراتها الإسلامية تتمتع في الواقع بقوانين مكتوبة وأنظمة إدارية راسخة. لكن ذلك لا ينسحب على معظم المناطق الإفريقية الأخرى، حيث كانت الهويات القبلية متداخلة وفي حالة تغير مستمر. في العديد من المناطق، واجه الموظفون الاستعماريون صعوبة في إيجاد «زعيم قبلي» يستطيعون تفويض السلطة إليه، وفي حالات كهذه خلقوا زعيماً، أحياناً ببساطة عبر ترقية خادم المنزل أو مساعد قائد المنطقة. في الواقع، لإيمانها بأن «كل إفريقي ينتمي إلى قبيلة»، ابتدعت السلطات الاستعمارية قبائل لم توجد فعلياً، من خلال «العمل

عبر خليط من الارتباطات الإثنية لخلق هويات قبلية 'أنقى' وأوضح واعتمادها أساساً للسلطات القبلية"[13].

تأسس "اختراع التقاليد"، كما أسماه تيرنس رينجر، على سوء فهم عميق بالمجتمع الإفريقي:

> في مقارنتهم التقاليد الأوربية الجديدة بالأعراف التقليدية في إفريقيا، كان البيض بالتأكيد يقارنون المختلف بالمختلف. التقاليد التي ابتدعها الأوربيون تتميز بالتشدد والجمود، وتتضمن مجموعات قواعد وإجراءات مسجلة، أشبه ما تكون بالطقوس الحديثة لتتويج الملوك. وقد منحهم ذلك نوعاً من الطمأنينة، لأن تلك القواعد والإجراءات مثلت ما كان ثابتاً في فترة تحول...
>
> تقريباً كل الدراسات الحديثة لإفريقيا القرن التاسع عشر في حقبة ما قبل-الاستعمار أكدت أنه لم تكن هناك هوية "قبلية" واحدة، وأن معظم الأفارقة تنقلوا بحرية بين هويات متعددة، فعرّفوا أنفسهم لحظة كرعايا لهذا الزعيم، وفي لحظة أخرى كأعضاء في تلك الجماعة الدينية، وفي لحظة ثالثة كأجزاء من هذه العشيرة، وفي أخرى رابعة كمنتسبين جدد إلى تلك النقابة المهنية[14].

لم يكن غرض الحكم غير المباشر، إذن، السعي لتحقيق هدف تحديثي من حيث تطوير مؤسسات أهلية، بل تجميد مجموعة علاقات قوة متخيلة وإبقاؤها في مكانها.

ذهب محمود ممداني إلى أبعد من ذلك فوجه الاتهام بأن الرجل المستبد الكبير الذي ظهر في فترة ما بعد-الاستقلال كان إلى حد بعيد نتاج «الاستبداد اللامركزي» الذي خلقه الحكم غير المباشر. سعى البريطانيون في سياستهم الاقتصادية إلى هدفين بعيدي المدى كان يفترض بالحكم غير المباشر تحقيقهما. الأول تحويل حيازات الأرض العرفية إلى حقوق ملكية حديثة، بناء على طلب المستوطنين البيض ومصالح الزراعة التجارية. حقوق الملكية الحديثة حقوق رسمية، وقابلة للتحويل بحرية، ويملكها أفراد أو كيانات قانونية تعمل بمثابة الأفراد. أما الحيازات العرفية،

كما أوضح المجلد الأول، فنظام معقد وغير رسمي لحقوق الملكية الخاصة، يُعتقد خطأً أحياناً أنه نظام مجتمعي بمعنى أنه شبيه بالمزارع التعاونية الشيوعية. ترتبط الملكية العرفية التقليدية عن قرب بنظام القرابة، وتلتزم بصرامة بحقوق الأقارب والواجبات تجاههم، ولا يتمتع الأفراد عادة- وخصوصاً الزعيم القبلي- بحرية تحويل حقوق الممتلكات والأراضي[15]. عرفت أوربا البربرية هذا النوع من الملكية العرفية، لكن حقوق الملكية الإقطاعية التي سادت أوربا القروسطية كانت أكثر حداثة، بمعنى أنها كانت حقوقاً رسمية وتعاقدية وفردية. لذلك كان الانتقال من حيازات الأراضي العرفية إلى الحديثة أكثر ثورية بكثير من التحول من حيازات الأراضي الإقطاعية إلى الحيازات الحديثة في أوربا؛ إذ تضمنت تغيرات هائلة داخل تركيبة السلطة في جماعات القرابة المعنية. وجدت السلطات الاستعمارية عندما سعت لشراء الأراضي من المالكين العرفيين أن ليس هناك فعلياً شخص مسؤول يتمتع بسلطة تحويل الملكية. وأحد الأسباب في إيجاد زعيم قبلي تابع لإدارة الحكم غير المباشر كان في الواقع تمكين زعيم إفريقي مكافئ للورد الإقطاعي الأوربي، الذي تمتع بسلطة تحويل الملكية المجتمعية والمشتركة إلى نظام حقوق ملكية حديث وفردي[16].

سبب ثان لتمكين الزعماء القبليين الأصليين كان الخدمة كجباة ضرائب. كل الحكومات الاستعمارية فرضت ضرائب فردية أو ضرائب رأس (poll tax) على كل ذكر في المستعمرة، كي تجمع مداخيل كافية تمكنها من الإنفاق على إدارتها الخاصة. لكن الزعماء القبليين خدموا غرضاً آخر علاوة على ذلك، فبجعل رعاياها يدفعون ضرائب نقدية، شجعت الإدارة الاستعمارية الأفراد على الخروج من الأدغال والدخول في بوتقة الاقتصاد النقدي، حيث يمكن تسخيرهم كقوة عمل للزراعة التجارية الأوربية. وهكذا، أصبحت الوظيفة الرئيسة للسلطات الأهلية الجديدة جمع الضرائب، وهي مهمة يستطيع أفرادها فرضها وإنفاذها بطريقة أكثر فعالية حين يعطون أسلحة حديثة، مدعومة بتهديدات القسر والإكراه من الجيوش

الاستعمارية. كان الأوربيون، إذن، يفرضون نماذجهم الخاصة للسلطة السياسية على مجتمعات منظمة بطرائق شديدة الاختلاف.

يجادل مامداني في أنه، نتيجة لذلك، كان الزعماء الجدد أكثر استبداداً بكثير من السلطات التقليدية الحقيقية؛ كون المجتمعات القبلية تنزع إلى أن تكون توافقية ومساواتية، مع وجود كثير من الضوابط على سلطة الرجل الكبير. يقتبس مامداني حواراً دار عام 1881 بين لجنة القوانين والعادات الأهلية في مدينة كيب تاون بجنوب إفريقيا وبين ملك الزولو السابق سيتشوايو، وهو زعيم مجتمع اعتُبر لفترة طويلة الأكثر استبدادية في إفريقيا:

- هل كانت كل السلطات مخولة لك، باعتبارك ملك الزولو، على رعاياك؟
- بالاشتراك مع زعماء البلاد.
- كيف استمد الزعماء سلطتهم منك كملك؟
- يطلب الملك اجتماع زعماء البلاد حين يريد انتخاب زعيم جديد، ويطلب نصيحتهم حول ما إذا كان من المناسب جعل هذا الرجل زعيماً كبيراً، وإن قالوا "نعم"، يُنَصّب زعيماً...
- هل يقتل الرجل لمحاولته قتل ملك؟
- لا. يدفع ببساطة غرامة من الماشية، ويؤنب بشدة.
- ما عقوبة رجل يهجر قبيلته؟
- إذا كان زعيم المنطقة قد أعطاه أية ممتلكات، فيطلب منه إعادتها، ثم يصبح حراً في الذهاب[17].

حسب مامداني، كان الزعماء الجدد الذين نصبوا تحت الحكم البريطاني غير المباشر أكثر سلطوية بكثير من ملك الزولو، كونهم تمتعوا بسلطات مرتبطة بالدولة الأوروبية الحديثة: سلطة ادعاء ملكية الأرض بشكل أحادي؛ وسلطة استخراج الضرائب؛ وسلطة وضع قوانين رسمية ومعاقبة الجرائم. وهكذا، في حين بدت الحكومات المركزية الاستعمارية ضعيفة جداً، فقد أنشأت على المستوى المحلي نظاماً أكثر ديكتاتورية بكثير، كان متحرراً فعلياً من كل الضوابط والتوازنات القائمة في المجتمعات الإفريقية التقليدية. كما رسموا خطاً ملوناً فاصلاً بين المواطنين والرعية:

الفئة الأولى كانت المستوطنين البيض (وأحياناً أبناء الأعراق المختلطة أو السكان الآسيويين)، الذين أعطوا حق الوصول إلى الأنظمة القضائية/ القانونية الحديثة بكل امتيازاتها وحقوقها؛ والثانية بقيت خاضعة لقانون عرفي مُخْتَلق. وتخفي هذه التعددية القضائية/ القانونية خلفها واقع أن حقوق المستوطنين البيض تتمتع بحماية أكبر وأكثر دقة بكثير من حقوق الإفريقيين السود. لم يسمح للإفريقيين أبداً تطبيق قوانينهم حقاً كما أرادوا. فالقانون العرفي كان يجب أن ينسجم مع الأخلاقيات الأوروبية، التي منعت بعض الممارسات بحجة أنها كريهة وغير مقبولة (ولعل خير مثال عليها إحراق الأرملة مع زوجها المتوفى في الهند). كان التعبير النهائي لازدواجية المعايير تلك نظام التفرقة العنصرية في جنوب إفريقيا[18].

كثر الجدل حول آراء رينجر ومامداني وآخرين بخصوص الآثار الخبيثة للحكم غير المباشر والتقاليد المختلقة. يقول توماس سبير إن قدرة المسؤولين الأوربيين على التلاعب بالمجتمعات الإفريقية واستغلالها -عملياً بخلق ديكتاتوريين وقبائل وهويات إثنية وما إلى ذلك، حيث لم يكن لها وجود من قبل- مبالغ فيها إلى حد بعيد. لكي تُقبل التقاليد الجديدة، كان لا بد من تأسيسها على شيء قائم فعلياً للتو في الثقافة الأصلية. الموظفون الاستعماريون لم يجمدوا الأمور ببساطة في الزمن؛ كان هناك على الدوام عملية مواءمة مستمرة بين الحكام والمحكومين وولدت «جدالات غير محسومة حول تأويل التقاليد وما تعنيه بالنسبة للحكم الاستعماري والنشاط الاقتصادي». وفي حين تصرف بعض الزعماء الجدد كديكتاتوريين، حاول آخرون

تلطيف المطالب الأوربية، فزيفوا سجلات ضريبة الأفراد أو حموا الأفراد من نظام العدالة الاستعمارية. كان على الوكلاء المحليين السعي للحصول على الشرعية لكي يستطيعوا ممارسة السلطة، مما يعني عموماً محاولة تجسيد مصالح المحكومين ورغباتهم. كما تعني محاولة التوسط بين قائد المنطقة الأبيض والشعوب المحلية، وهو ما لم يقم به الزعماء فحسب بل أيضاً المترجمون والمساعدون الشخصيون. ثم إن جهود الهندسة الاجتماعية الساعية إلى تجميع القبائل المختلفة أو نقلها أو فصلها فشلت في أغلب الأحيان. لذلك كله، كانت المجتمعات الأوربية أبعد ما تكون عن استغلال المجتمعات الإفريقية، بل كانت غالباً هي المستغلة من قبل الأفارقة. فقد أُخبر الإداريون الأوربيون الباحثون عن فهم للقوانين «المعتادة» قصصاً مختلفة عادت بالفائدة على بعض أصحاب السلطة والمصالح المحلية، لكن الأوربيين أنفسهم كانوا جد ساذجين أو جهلة ليعرفوا حقيقة الأمور على نحو أفضل. بكلمات كارن فيلدز: «كان الحكم غير المباشر طريقة لجعل الدولة الاستعمارية مستهلكاً لسلطة تولدت داخل النظام العرفي. وهي لم تحول السلطة الحقيقية من التاج إلى الحكام الإفريقيين، بل العكس تماماً: لقد صدرت السلطة الحقيقية عن المحكومين»[19].

لعل الحقيقة في هذا الجدل تكمن في موقع متوسط ما بين الرأيين: كان باستطاعة السلطات الاستعمارية فرض رغباتها في بعض الحالات، بينما استطاع الأفارقة مقاومتها عبر ممارسة وساطتهم في أحيان أخرى. لكن، مقارنةً بالأوربيين الذين غزوا العالم الجديد، فإن الأثر المؤسساتي الكلي للكولونيالية كان أكثر سطحيةً بكثير.

تتبدى هذه العملية المعقدة بشكل واضح في كينيا، وهي دولة تمزقت في السنوات الأخيرة بفعل نزاع إثني دموي. الفئات الإثنية اليوم - الكيكويو والكالينجن واللو، إلخ...- لم توجد فعلاً على هذا النحو قبل الاستيلاء على الأرض الإقليمية الكينية واعتبارها محمية بريطانية. من الواضح أن السلطات الاستعمارية استخدمت الإثنية أداة للسيطرة على الشعب الكيني، لكنها لم «تختلق» هويات إثنية من عدم. ما فعلته أنها حركت عملية تحديث اقتصادية بطيئة خلقت هوية على أساس أعرض، ثم رسَّمت التماهي الإثني كأداة للحكم. اقتضى التمثل التدريجي لكينيا الريفية في

اقتصاد السوق علاقات قرابة اجتماعية على مستويات أعلى من التجمع، بحيث إنه لو التقى شخصان ينتميان إلى قسمين مختلفين من قبيلة الكيكويو في ريف كينيا لربما اعتبرا نفسيهما غرباء أحدهما عن الآخر، لكنهما قد يعتبرا نفسيهما شريكين إثنيين حين يجتمعان في نيروبي ويحتكان بأفراد من إثنيات الكالينجين أو اللو.

في النهاية، إذن، كان إرث الحكم غير المباشر مختلطاً، إذ أنتج فعلاً استبداداً محلياً وظلماً وإساءة حكم. لكن، على المستويين المحلي والمركزي، لم تكن الدولة الاستعمارية قوية بما فيه الكفاية لتحقيق إذعان روتيني لمشيئتها. كسبت الدولة الاستعمارية دعم المزيد من السكان في محاولتها التكيف مع الظروف المحلية، لكنها أيضاً أخطأت مراراً في فهم ماهية هذه الظروف، وفشلت في فهم أن كثيراً من الإفريقيين أرادوا الحصول على حقوق ملكية حديثة والمشاركة في السوق الاقتصادية الأوسع[20]. لم يطبق الحكم غير المباشر في مناطق مدينية متنامية في إفريقيا، حيث توافرت مصادر جديدة للهوية، مثل الإثنية والطبقة، اللتان كانتا في طور التشكل. لذلك فوجئ الأوربيون بالحركات الوطنية التي ظهرت فجأة في الأربعينيات والخمسينيات من القرن العشرين، والتي لم ترد العودة إلى التراث بل سعت للتحرك نحو الاستقلال والسيادة الوطنية. اليوم، يبقى شمال نيجيريا، المنطقة حيث ابتكر فيها نظام الحكم غير المباشر، أفقر بدرجة مهمة من نصف البلاد الجنوبي، الذي كان أكثر عرضة لقوى التحديث.

وهكذا، كان تأثير الحكم غير المباشر محافظاً بعمق. الشيء الوحيد الذي لم يفعله أبداً، ممارسة أو طموحاً، كان وضع الأسس لقيام دولة حديثة قوية.

الكولونيالية على الطريقة الفرنسية

بينما مارس البلجيكيون، مثلهم في ذلك مثل البريطانيين، صيغة حكم لا مركزية في الكونغو، أدار الفرنسيون والبرتغاليون في مستعمراتهم الإفريقية إدارات أكثر مركزية بكثير. بالنسبة للفرنسيين، كان ذلك طبيعة ثانية، لأن الدولة الفرنسية ذاتها

كانت إدارة عالية المركزية. لقد آمن الفرنسيون أن للقانون الروماني صدقية كونية، ولم يكونوا على استعداد للانحناء أمام القوانين العرفية والخضوع لها.

على اعتبار أن الحكم غير المباشر لم يخلف على ما يبدو أثراً كبيراً من حيث ترك مؤسسات سياسية قوية لدول إفريقيا ما بعد الاستقلال، هل كان الحكم المباشر مختلفاً؟ الإجابة، باختصار، لا: بعيداً عن الاختلافات النظرية بين المقاربتين الفرنسية والبريطانية، منعت محدودية الموارد والمعرفة السلطات الفرنسية من تشكيل مستعمراتها إلى حد أبعد من السلطات البريطانية. في الواقع، طور الفرنسيون درجة عالية من التشكيك والاستهزاء بالأعراف، والتعالي على الأفارقة في التعامل معهم كما هم، لا كما يجب أن يكونوا، وهو مرض أصابت عدواه السياسة الفرنسية تجاه إفريقيا الفرانكوفونية عموماً لعقود بعد الاستقلال[21].

حكم الفرنسيون من خلال الزعماء القبليين، تماماً كما فعل البريطانيون، لكن ليس باعتبارهم ممثلين لتجمعات محلية يتمتعون بشرعية تقليدية خاصة بهم، بل باعتبارهم مجرد وكلاء للدولة الفرنسية. كانت العلاقة أشبه ما تكون بـ «علاقة الجندي بضابط صفه المباشر»[22]. فالقواعد المطبقة حتى الأربعينيات كانت قد وضعت عام 1854 في ظل الإمبراطورية السلطوية الثانية، وجرى تنفيذها في السنوات الأولى من قبل ضباط عسكريين أمثال لوي فيدهيرب، حاكم السنغال. على غرار النموذج الذي طورته في الجزائر، هاجمت فرنسا الكيانات السياسية المستقلة جنوب الصحراء وأخضعتها تدريجياً. قسّم الفرنسيون مناطق واسعة، بما فيها غرب إفريقيا الفرنسية وإفريقيا الاستوائية الفرنسية، إلى «دوائر» أصغر قسمت بدورها إلى كانتونات وقرى. لم تتبدل الأمور كثيراً في التحول من الإمبراطورية الثانية إلى الجمهورية الثالثة عام 1870، بل كان التقليد الجمهوري الفرنسي أكثر صرامة في رغبته فرض قواعد رسمية موحدة. كان الهدف المعلن «تمثل» المستعمرات في النظام الفرنسي و«دمجها»، لكن في حين فرضت اللغة الفرنسية والنظام التربوي الفرنسي، كان ثمة مسار طويل أمام معظم الرعايا الأفارقة قبل أن يصبحوا في النهاية مواطنين فرنسيين[23].

تجذر العديد من الاختلافات المهمة بين الفرنسيين والبريطانيين في طريقة الإدارة الداخلية لخدماتهم الاستعمارية، بالإضافة إلى الاختلافات في ممارسات التدريب والتوظيف. كل البيروقراطيات العاملة فوق مساحات جغرافية واسعة عليها الاختيار بين تفضيل الموظفين العموميين، الذين يكونون عادة قادة إداريين جيدين، وبين المختصين الذين يطورون عادة معرفة دقيقة بأماكن محددة. يتميز أعضاء الفئة الأخيرة بمعرفتهم المحلية [ما أسماه جيمس سكوت «ميتز» (metis) أو "حكمة" باليونانية]، لكنهم ينزعون إلى الوقوع أسرى اهتماماتهم الضيقة، وغالباً ما يطورون آراء محدودة الأفق[24]. العموميون أكثر موثوقية وغالباً أكثر فعالية، لكنهم ينزعون إلى تطبيق نظريات عامة على حالات لا تناسبها. الإداريون البريطانيون كانوا أميل لمكافأة الاختصاصيين، بينما شجع النموذج الفرنسي العموميين. كان الموظفون الاستعماريون الفرنسيون ينقلون من مكان لآخر كل بضع سنوات، ليس فقط ضمن إفريقيا بل في أجزاء شديدة الاختلاف من الإمبراطورية. لذلك لم يتعلم كثيرون اللغات الأصلية أو يكتسبوا معارف محلية[25].

اختلف الفرنسيون والبريطانيون أيضاً في أنماط الأشخاص الذين وظفوهم في الخدمة الاستعمارية. في بريطانيا، جاء هؤلاء على الأغلب من الطبقة الوسطى- العليا والأسر النبيلة؛ تعلمت نسبة عالية منهم في مدارس عامة (أو مدارس خاصة في المصطلحات الأميركية) وجامعات مرموقة مثل أوكسفورد أو كيمبردج. (لاحظنا للتو في الفصل 8 أعلاه كيف أن إصلاح الخدمة المدنية البريطانية بدأ بإصلاح الخدمة الاستعمارية الهندية). أما في فرنسا، فجاء الموظفون من الطبقة البورجوازية وكانوا، على عكس أقرانهم البريطانيين، يحتقرون الزعماء المحليين باعتبارهم مخلفات إقطاعية أو ملكية. لذلك وجدت الإدارة الاستعمارية نفسها غير قادرة على اجتذاب أعداد كافية من المرشحين المؤهلين والأكفاء. هناك نوادر كثيرة عن طبيعة الموظفين الفرنسيين الذين ذهبوا إلى المستعمرات. حسب أحد الأطباء، «يكثر المرضى النفسيون المهووسون بالسلطة تحديداً في المستعمرات - بنسبة أعلى بكثير من عموم فرنسا. كانوا ينتمون إلى طبقة واسعة من أفراد غير متوازنين، سعوا

إلى حياة المستعمرات طوعاً، منجذبين بتركيبتهم النفسية المريضة وهوسهم بكل ما هو شاذ وغريب». وكما قال مدير «الكلية الاستعمارية» عام 1929: «حين يغادر شاب إلى المستعمرات، كان أصدقاؤه يسألون أنفسهم: ما الجرم الذي لا بد أنه ارتكبه؟ من أي جثة يهرب؟» يبدو أن الشخصية المريضة نفسياً للسيد كيرتس، في رواية جوزف كونراد في **قلب الظلمة**، انبنت في النهاية على شيء من الواقع. بدأ كل ذلك يتغير في ثلاثينيات القرن العشرين مع تحسن تعليم الموظفين الفرنسيين وازدياد تخصصيتهم وحرفيتهم، بينما شجعتهم الظروف الصحية الأفضل على اصطحاب أسرهم في دورات خدمة المستعمرات التي يؤدونها. لكن هذا بدوره خلق مشكلة جديدة مألوفة في وكالات التنمية المعاصرة، إذ تحتم عليهم قضاء جل وقتهم مع زوجاتهم وأبنائهم في مجتمعات المغتربين، بدل قضائها مع المجتمعات المحلية[26].

وجد الفرنسيون في نهاية المطاف أن سياستهم في الدمج والتمثل غير قابلة للتطبيق. بدأ المسؤولون من خريجي الكلية الاستعمارية ذوي الخبرة الميدانية يجادلون في ضرورة تبني سياسة اجتماعية أكثر مرونة، يساعدون فيها المجتمعات على «التطور وفق بناها الخاصة». وبحلول منتصف القرن العشرين، كانت كل الأعراف الأوربية تتغير: كان ثمة تقدير أكبر لصدقية وصوابية الثقافات التقليدية، وإدراك بأن محاولة فرض المؤسسات الأجنبية بالقوة الغاشمة يترك آثاراً ضارة على المجتمعات الأصلية. أصبح علم الأناسة، وهو فرع معرفي بدأ أداةً للاستعمار الأوربي، صوتاً قوياً يحاجج بضرورة الاعتراف بالكرامة المساوية للثقافات الأصلية[27]. بكلمات أحد الجيزويتيين [اليسوعيين] الفرنسيين: «تنتمي العادات والأعراف إلى المجتمع نفسه، وحجب حق تأويلها وتحويلها عن المجتمع فعل عنفي أكثر خطورة، وإن يكن أقل وضوحاً، من مصادرة الأراضي الزراعية أو الغابات»[28]. في كل الأحوال، ومثل القوى الاستعمارية الأخرى، فشل الوجود الفرنسي الضعيف على الأرض في زرع مؤسسات قوية على الطريقة الفرنسية في أي من المستعمرات. وهكذا كان الحكم المباشر في نهاية المطاف فشلاً موازياً للحكم غير المباشر.

المفارقة أن فشل السياسة الفرنسية في تحويل الأفارقة إلى فرنسيين كان له أثر عكسي في تحويل الفرنسيين إلى أفارقة. في تعاملهم مع إفريقيا ما بعد الاستقلال، كان الفرنسيون على استعداد لدخول لعبة السلطة المحلية وفق القواعد المحلية، مقارنة بالأميركيين والبريطانيين الذين أظهروا احتراماً لفظياً على الأقل للمبادئ الكونية كالديمقراطية وحقوق الإنسان. كان الفرنسيون سعيدين بالتعامل مع حكام استبداديين أمثال موبوتو في الكونغو أو فيليكس أوبوست بويغني في ساحل العاج؛ أو استخدام مظلييهم لدعم أنظمة بغيضة تخدم مصالح السياسة الخارجية الفرنسية. أدى هذا أيضاً إلى فساد في الداخل الفرنسي، كما في قضية إلف (Elf Affair) أوائل التسعينيات، التي تورط فيها رجال أعمال ومسؤولون حكوميون اتهموا بأخذ رشاوى للحصول على عقود مربحة[29].

لم تنشأ دول قوية أو حديثة في إفريقيا ما قبل الاستعمار الأوربي؛ وهذا أحد أسباب سهولة إخضاعها واستعمارها. وكان إرث الحكم الاستعماري المتأخر في إفريقيا تقويض البنى الاجتماعية القائمة - حتى حين كان الهدف الواضح للسياسة الاستعمارية الحفاظ عليها - والفشل في زرع الكثير من مؤسسات الدولة الحديثة، بحيث يمكن القول إن ضعف الدولة الإفريقية في فترة ما بعد الاستقلال كان وريث ضعف الدولة الاستعمارية ذاتها.

كان تفكك سيراليون واحداً من الآثار بعيدة المدى لهذا الإرث. لقد حُكمت سيراليون بطريقة غير مباشرة، كواحدة من أقدم مستعمرات بريطانيا في إفريقيا، عبر شبكة من الزعماء الذين تعرضوا بالتناوب للترهيب والرشوة من قبل الإدارة البيضاء في العاصمة فريتاون. وحين نالت البلد استقلالها عام 1961، لم تكن ثمة دولة حديثة تذكر؛ فقد تدهور ما تبقى من بنية الإدارة الاستعمارية وتفكك، خصوصاً بعد صعود سياكا ستيفنز، وهو شرطي سابق استولى على السلطة عام 1968، وعرف بديماغوجيته وفساده العلني الفاضح.

تسارع التدهور عندما أعطى سوق الماس الغريني (أي الموجود في طمي الأنهار) اللاعبين السياسيين في سيراليون شيئاً يتقاتلون عليه. جادل بول كولير في أن الجشع، وليس المشكلات الاجتماعية، هو ما دفع إلى الصراع في سيراليون وغيره من صراعات القارة الإفريقية[30]. لكن التنافس على الموارد الطبيعية لا ينتج بالضرورة صراعاً مسلحاً؛ بوتسوانا، مثلاً، استخدمت ماسها لصالح شعبها. مشكلة سيراليون كانت الغياب الكلي لدولة تستطيع حفظ الأمن واستغلال مواردها بعدالة وسلام. ومظاهر الحرب الأهلية والجنود الأطفال المخدرين إلى درجة الجنون، لا تشكل عودة إلى إفريقيا التقليدية؛ وباستثناء الفقر، لا تعكس أية تقاليد ثقافية أو اجتماعية عميقة في سيراليون. إنها ابتكار حديث جاء استجابةً لحوافز اقتصادية قدمتها صناعة الماس العالمية، وفشل دولة تام[31]. كما لاحظ لانساناغبيري، أحد مراقبي الحرب في سيراليون، «العبرة... هي أن ليس ثمة بديل لبناء دول بيروقراطية قوية تعمل بكفاءة على المستوى الاجتماعي، وتوفر خدمات مثل التعليم وبالتالي العمل، وتتجنب نوع الفساد الوقح وإساءة استخدام الأموال العامة، اللذين يشكلان سمة بارزة من سمات سوء الحكم والإدارة في القارة»[32].

هناك تشابهات عدة بين التجربتين البريطانية والفرنسية في إفريقيا جنوب الصحراء، وبين عمليات بناء-الأمة في العراق وأفغانستان وهاييتي على سبيل المثال. في الفصل التالي سوف أطرح السؤال: هل تصرف أحد على نحو أفضل بإعطاء مستعمراته مؤسسات قوية؟

21

المؤسسات، محلية أو مستوردة

الحكم غير المباشر باعتباره سابقة التدخلات المعاصرة لبناء-الدولة؛ حكم «جيد بما فيه الكفاية» بدل بلوغ الدانمرك؛ الولايات المتحدة واليابان وعمليات بناء-الأمة

قد يخال المرء أن التاريخ الاستعماري غير ذي صلة بالعالم المتبدي في بدايات القرن الحادي والعشرين. فقد تفككت معظم الإمبراطوريات الاستعمارية في العقود الثلاثة التي أعقبت نهاية الحرب العالمية الثانية، بما فيها أحد أكبرها وآخرها، الاتحاد السوفييتي، الذي انهار عام 1991. لِمَ الانشغال، إذن، بنجاح أو فشل القوى الأجنبية في زرع المؤسسات؟

يبقى السؤال وثيق الصلة لأن قوى فردية كالولايات المتحدة، والمجتمع الدولي عموماً، انخرطت بقوة منذ نهاية الحرب الباردة في عمليات بناء-الدولة في العديد من البلدان الفقيرة في العالم النامي. وتجلى ذلك بأوضح صوره في احتلال الولايات المتحدة أفغانستان والعراق في العقد الأول من القرن الحالي. إن بناء دول قابلة للحياة أصبح أمراً مركزياً بالنسبة للولايات المتحدة في «الحرب على الإرهاب»، وفي قدرتها على الخروج من هاتين الدولتين بحد أدنى من المصداقية. لكن هناك أيضا تدخلات أخرى كثيرة لحفظ السلام وبناء الدول في مناطق عديدة من العالم: كمبوديا والبوسنة وكوسوفو وسيراليون وليبيريا وهاييتي والصومال وتيمور الشرقية وجمهورية الكونغو الديمقراطية وبابوا-غينيا الجديدة وجزر سليمان وغيرها.

يختلف الإطار الأخلاقي لهذه التدخلات بوضوح عن مثيله في التدخلات الاستعمارية. فالقوى الاستعمارية لم تتظاهر بأنها تحتل دولاً أجنبية لمصلحة سكانها الأصليين، رغم محاولتها تبرير سلوكها لنفسها من حيث رسالتها الحضارية. ولم تتبع الحكومات الاستعمارية صراحة أهدافاً تطويرية حتى العقد الأخير قبل رحيلها تقريباً، بل كانت في الواقع تتحاشى التصنيع في مستعمراتها لأن صناعييها المحليين لم يرغبوا بأي نوع من المنافسة. كذلك لم تكن القوى الاستعمارية مهتمة كثيراً بالديمقراطية، كونها بررت حكمها على أسس غير ديمقراطية أصلاً.

تغير هذا الإطار في سياق القرن الحادي والعشرين. بعد نهاية الحرب العالمية الأولى، منحت عصبة الأمم (سلف الأمم المتحدة) الدول الاستعمارية مثل بريطانيا وفرنسا تفويضاً بحكم بعض الأقاليم، لكنها طالبت بوجوب حكمها لمصلحة سكانها. تغير الإطار القانوني الدولي ثانية بعد الحرب العالمية الثانية، مع إصدار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وازدياد وزن المستعمرات السابقة والمستقلة حديثاً في المنتديات الدولية، مثل الجمعية العامة للأمم المتحدة. الحرب الباردة والفيتو السوفييتي في مجلس الأمن منعا إجازة كثير من مهام حفظ السلام في العالم، لكن الباب انفتح على مصراعيه بعد نهاية الحرب الباردة، وأصبحت إدارة حفظ السلام في سكرتارية منظمة الأمم المتحدة مكاناً مشغولاً جداً. بحلول أواخر التسعينيات، وفي أعقاب المجازر المرتكبة في أماكن مثل البوسنة ورواندا، ظهر مبدأ جديد اسمه «مسؤولية الحماية» ("responsibility to protect")، يلزم المجتمع الدولي باتخاذ خطوات إيجابية لضمان حقوق الإنسان بين الشعوب المهددة بالقمع والنزاعات[1].

تطورت أهداف هذه التدخلات الجديدة في مرحلة ما بعد-النزاع بسرعة، بعد أن اقتصرت في البداية على محاولات التشجيع على وقف إطلاق النار وحفظ السلام في مناطق الصراع. إذ ما لبث أن تبين بوضوح استحالة قيام سلام دائم بدون وجود مؤسسات، وأن قدرة المجتمع الدولي على الخروج من هذه المناطق المضطربة يعتمد في الحقيقة على قيام حكومات مستقرة وقادرة على توفير الأمن لمجتمعاتها دون

مساعدة خارجية. وهكذا، توسع التفويض الدولي بالتدخل من مهام حفظ السلام إلى مهام بناء الدولة.

كانت تيمور الشرقية مقاطعة إندونيسية عندما صوتت للانفصال والاستقلال، وأصبحت دولة ذات سيادة عام 1999. برحيل الإندونيسيين، انهار الجهاز الإداري الضعيف الذي كانت تيمور الشرقية تمتلكه أصلاً، ودعيت الأمم المتحدة إلى إرسال بعثة إدارية (UNTAET)(*). تهدف عملياً إلى بناء دولة جديدة. وجدت الولايات المتحدة نفسها في وضع مشابه في أفغانستان والعراق. كانت أفغانستان قد أصبحت ملاذاً للإرهابيين منذ انهيار الدولة في ثمانينيات القرن الماضي، واقتضى منع تنظيم القاعدة من إعادة تأهيل نفسه وترسيخ مكانته في أفغانستان نضالاً شاقاً لإقامة حكومة وطنية في كابول. على نحو مماثل، كانت للعراق دولة فاعلة تحت حكم صدام حسين، لكنها انهارت بعد الغزو الأميركي في شهر آذار/ مارس 2003، وبعد القرار المبكر بحل الجيش العراقي. ومع دخول البلاد حرباً أهلية واسعة النطاق بين عامي 2005 و2006، أصبح بناء الدولة هدفاً مركزياً للاحتلال الأميركي[2].

يبقى سجل نجاح المجتمع الدولي في تحقيق الاستقرار في مناطق النزاع أو ما بعد النزاع سجلاً مختلطاً. في بعض الحالات، مثل البوسنة وكوسوفو وتيمور الشرقية وجزر سليمان والسلفادور، نجحت مهمات حفظ السلام إلى حد بعيد في منع ظهور النزاع مجدداً. في أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية لم تنجح. في الصومال وشرق الكونغو، هناك في الواقع جدل بأن النوايا الحسنة وراء التدخلات الإنسانية طولت فعلياً أمد الأزمة، بمساعدتها عن غير قصد بعض أطراف النزاع[3].

أما نتائج بناء الدولة فمخيبة جداً للآمال. من المقرر أن تسحب الولايات المتحدة قواتها من أفغانستان عام 2016، دون أن تستطيع إقامة دولة مركزية فاعلة

(*) بعثة الأمم المتحدة متعددة الجنسيات لإدارة تيمور الشرقية.
(United Nations Transitional Administration in East Timor)

وشرعية. بدا أن للعراق دولة أقوى، لكن سلطتها في المناطق الواقعة شمال بغداد انهارت تماماً عام 2014. في هاييتي أو الصومال، لم تنجح بعد التدخلات المتكررة، ولا إنفاق بلايين الدولارات على شكل مساعدات خارجية، في إقامة حكومات فاعلة. في حالات أخرى، مثل البلقان وجزر سليمان، يجري الحفاظ على حد أساس من الاستقرار لكن فقط عبر استمرار التدخل الخارجي على نطاق واسع.

ولد هذا الفشل نقاشاً مطولاً حول الشروط التي ينبغي على أساسها بناء المؤسسات وتقويتها، والدور الذي يمكن للقوى الخارجية لعبه في توفيرها، الأمر الذي يعود بنا إلى دراسة المرحلة الاستعمارية، كونها توفر مصدراً غنياً لخبرات القوى الخارجية الساعية إلى زرع مؤسسات في مجتمعات مختلفة ثقافياً.

كثير من السوابق والأمثلة التي يقدمها الاستعمار الأوربي غير ذات صلة بالتدخلات المعاصرة. القوى الاستعمارية نجحت في زرع مؤسسات، حيث كانت الشعوب الأصلية ضعيفة وقليلة العدد وبدائية التنظيم إلى حد كان يمكن عملياً إبادتها بالحروب أو الأمراض، أو سوقها إلى محميات، أو إزالتها من الصورة بطريقة ما. كان ذلك حال الولايات المتحدة وكندا وأستراليا ونيوزيلندا- وهي مستعمرات بريطانية سابقة أصبحت اليوم نماذج تُحتذى في الليبرالية والديمقراطية. لكن مثل هذا النموذج لن يتكرر، فحتى لو وجدنا اليوم أجزاء من العالم موازية في قلة سكانها، سوف تشكل الآراء المعاصرة حول حقوق السكان الأصليين عقبات لا يمكن تجاوزها أمام ذلك الشكل من الاستعمار.

تقدم الإدارة البريطانية والفرنسية في إفريقيا جنوب الصحراء سوابق أفضل لتدخلات بناء الدولة المعاصرة؛ لأن الموارد الموظفة كانت قليلة، ولم تتطلب استيطاناً أوربياً على نطاق واسع، وبدأت تتخذ في سنواتها الأخيرة فعلاً أهدافاً تطويرية. الحكم البريطاني غير المباشر على وجه التحديد يثير اهتماماً خاصاً، كونه سعى إلى التعامل مع ما أسميته مشكلة "بلوغ الدانمرك"، وذلك بالإعلان صراحة أن هدف الحكم الأجنبي ليس إنتاج "دانمرك" أصلاً[4].

المشكلة أن الدانمرك لم تصبح الدانمرك في غضون أشهر أو سنوات. الدانمرك المعاصرة -وكل البلدان المتقدمة الأخرى- طورت مؤسسات حديثة تدريجياً على امتداد قرون. إذا حاولت القوى الخارجية فرض نماذجها الخاصة للمؤسسات الجيدة على بلد ما، فمن المرجح أن تنتج ما أسماه لانت بريتشيت ومايكل وولكوك ومات آندرو «محاكاة شكلية»، تستنسخ الأشكال الخارجية للمؤسسات الغربية لكن بدون محتواها. لكي تنجح المؤسسات عليها أن تتوافق مع الأعراف والتقاليد المحلية: الصيغ القضائية/ القانونية المستوردة بالجملة من الخارج، مثلاً، لا تلقى قبولاً لأنها لا تعكس القيم المحلية. وفي معظم الأحيان، تبقى المؤسسات تكاملية، إذ لا يمكنك بناء مصنع فولاذ في بلد لا سوق للفولاذ فيه، ولا مخزوناً من المديرين أو العمال الأكفاء، ولا بنية تحتية لنقل الإنتاج إلى السوق، ولا نظاماً قضائياً/ قانونياً لحماية حقوق المستثمرين في المصنع. كما أن الاستراتيجيات الساعية إلى تفضيل بعض الأهداف على بعضها الآخر تحتاج فهماً دقيقاً لطبيعة المؤسسات المحلية. أضف إلى ذلك أن المؤسسات تتطور اعتماداً على مصالح النخب المحلية وأصحاب السلطة وأفكارهم. القوى الخارجية في معظم الأحيان لا تفهم من هي تلك النخب، ولا كيف تفسر مصالحها، وبالتالي لا تعرف مدى مقاومتها لخطط الإصلاح أو التغيير مهما حسنت نواياها[5].

في ضوء هذه الاعتبارات، أشار عدد من المراقبين إلى أن المجتمع الدولي ينبغي أن يقلص طموحاته جذرياً، فيقبل بحكم «جيد بما فيه الكفاية»، لا يسعى إلى بلوغ الدانمرك بل إلى أهداف أكثر واقعية، مثل إندونيسيا أو بوتسوانا[6]. بدل استيراد نظم قضائية/ قانونية حديثة بالجملة من الولايات المتحدة أو أوربا، لَمِ لا نحاول في بعض الأحوال الاعتماد على القوانين العرفية؟ وبدل الإصرار على أن تكون الخدمة المدنية برمتها نظيفة تماماً من الفساد، لَمِ لا نغض الطرف عن فساد بسيط من قبل مسؤولين على مستوى منخفض ونتعامل فقط مع الحالات الأكثر فظاعة؟ وبدل أن نطلب من الناخبين التصويت لأحزاب منهجية ذات برامج سياسية لا وجود

لها، لم لا نقبل واقع الزبائنية ونسعى إلى إقامة ائتلافات ريعية تشجع مع ذلك على الاستقرار وعلى درجة من النمو الاقتصادي؟

يمكن للمرء أن يتصور، مثلاً، سياسة أميركية مختلفة جداً في أفغانستان بعد هزيمة طالبان الأولية خريف عام 2001. بدل السعي لإقامة دولة مركزية ديمقراطية موحدة، كان بمقدور الولايات محاولة إقامة ائتلاف من القادة القبليين وأمراء الحرب وسماسرة السلطة وغيرهم من المتنفذين المحليين، الذين كان بمقدورهم التوصل إلى اتفاق لحفظ السلام وقمع القاعدة وغيرها من الجماعات الإرهابية. وبدل محاولة بناء ديمقراطية في العراق، كان بمقدور الولايات المتحدة الإبقاء على جيش صدام حسين على حاله، ووضعه تحت قيادة جنرال لا ارتباطات له بالنظام القديم.

كان الحكم البريطاني غير المباشر في إفريقيا نسخة مبكرة من هذه الاستراتيجية لإقامة حكم «جيد بما فيه الكفاية». حول لوغارد والإداريون البريطانيون الآخرون الضرورة إلى فضيلة، بعد أن أدركوا أن ليس لديهم الموارد المادية ولا القوى البشرية لحكم مستعمراتهم الإفريقية بالطريقة التي حكمت فيها بريطانيا هونغ كونغ وسنغافورة، فسعوا إلى الاستفادة قدر إمكانهم من التقاليد المحلية والحقائق القائمة على الأرض. كما رأينا، انتهى المطاف بالفرنسيين في المكان ذاته الذي بدأ منه البريطانيون، رغم تبنيهم سياسة مختلفة جداً تنتهج الدمج والتمثل والحكم المباشر.

كما رأينا أيضاً، كان للحكم غير المباشر مزالق وعيوب عديدة، وأدى في أحيان كثيرة إلى نتائج غير متوقعة وغير مرغوبة. في المقام الأول، كانت متطلبات المعرفة المحلية هائلة، وغالباً ما استهلكت إمكانات الإدارة الأجنبية. كما كان من السهل على السكان المحليين استغلال البحث عن «قوانين وأعراف أهلية»، مما أدى إلى إساءة فهم الممارسات المحلية. كذلك أدى ترسيم القوانين غير الرسمية إلى تجميد بعض الأعراف والعادات التي كانت أكثر دينامية في السابق. في حالات أخرى، لم تكن السلطات الاستعمارية على استعداد للسماح للزعماء المحليين باتخاذ القرارات،

سواء حين تخالف مصالح المستوطنين الأوربيين، أو حين تعتبر متناقضة مع «الأخلاق المتحضرة». في حالات أخرى أيضاً، فشل الاحترام الذي أبداه الموظفون الاستعماريون للتقاليد المحلية، والذي كان مثيراً للإعجاب في مواقع أخرى، بإدراك حقيقة أن الأهداف التي سعى إليها الأفارقة كانت ذاتها تتغير. إذ لم يرد الأفارقة الحفاظ على ثقافاتهم التقليدية بل أرادوا التحديث. على سبيل المثال، وتأكيداً لحقيقة مزعجة، بقي شمال نيجيريا، حيث ولد الحكم غير المباشر ومورس بشكل أكثر اتساقاً، الجزء الأكثر فقراً من البلاد وأقلها تعليماً لعقود طويلة، تحديداً لأن السكان المحليين تركوا لتقاليدهم الخاصة.

تتبدى التناقضات نفسها بوضوح في حركة حقوق السكان الأصليين المعاصرة. في البلدان الغربية، تغير الرأي العام جذرياً منذ أيام الاستعمار حين كان ينظر إلى السكان الأصليين على أنهم متوحشون يحتاجون إلى من «يحضرهم» بالقوة، وتحول إلى ما أصبح اليوم احتراماً وجدانياً فائقاً لمجتمعات السكان الأصليين المتبقية في العالم، وحقها في متابعة حياتها بطرقها التقليدية. وقد أدى ذلك إلى نزاعات عنيفة في بلدان مثل بيرو وبوليفيا بين شركات الطاقة أو التعدين، وبين المجتمعات الأصلية المدعومة بشبكة عالمية من المنظمات الدولية غير الحكومية.

من حيث المبدأ، يصعب الجدل في أن المجتمعات التقليدية ينبغي ألا يسمح لها بحكم نفسها بنفسها وفق أعرافها الخاصة. فالبديل لكثيرين منهم ليس الحياة في الدانمرك بل وجود هامشي في مستوطنات ريفية مزرية. مع ذلك، تكمن مشكلة الترويج الخارجي لحقوق السكان الأصليين في أنه يصعب جداً على الأجانب الحكم بدقة على المصالح الحقيقية للمجتمعات المحلية، تماماً كما كان الحال عليه بالنسبة لممارسي الحكم غير المباشر. العديد من هذه المجتمعات لتوها مجتمعات نصف حديثة، مثل العديد من المجتمعات الإفريقية في بداية القرن العشرين، وكثير منها يتمنى فعلاً استغلال الفرصة السانحة للانضمام إلى العالم الحديث. إن استمرار العيش في قرية تقليدية والتحدث بلغة محلية قد يمثل إضاعة دراماتيكيةً للفرص

المتاحة، وهو شيء غالباً ما يغفله الأجانب من أصحاب النوايا الحسنة بادعائهم التكلم باسم السكان الأصليين.

يعود العديد من المشكلات التي خلقها الحكم غير المباشر للظهور في الممارسات المعاصرة لبرامج التنمية في إفريقيا والمناطق الفقيرة الأخرى. على سبيل المثال، يرعى البنك الدولي والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وبقية الوكالات المانحة ما يسمى مشروعات «التنمية بقيادة المجتمع» منذ إطلاق أولها في إندونيسيا في ستينيات القرن الماضي[7]. النظرية خلف هذه المشروعات معقولة جداً وجذابة: السكان المحليون يعرفون ما يحتاجون إليه أكثر من المسؤولين في واشنطن أو لندن، وينبغي أن يقودوا مشروعات التنمية المخصصة لمساعدتهم. وعلى غرار محاولة المسؤولين الاستعماريين تطبيق الحكم غير المباشر، تأخذ مشروعات التنمية بقيادة المجتمع آراء التجمعات المحلية حول أنواع الاستثمارات الأهلية الواجب تنفيذها بأموال المانحين، سواء مشروعات ري أو بناء طرق أو حمامات أو ما شابه. يستأجر المانحون الخارجيون وسطاء محليين يفترض أن يتمتعوا بمعرفة محلية كافية لتنظيم مجتمعات القرى والحصول على تمثيل عادل لآرائهم. كما يؤمل أن يبني فعل تنظيم المجتمع ذاته رأسمالاً اجتماعياً يدوم بعد انتهاء المشروع.

لكن مشروعات التنمية بقيادة المجتمع تواجه مشكلتين، أولهما معرفة الآراء الحقيقية للمجتمع. فمثل كل المجتمعات في كل مكان، تهيمن على القرى نخب محلية، وغالباً ما يكون هؤلاء رجالاً أكبر سناً يدّعون التحدث باسم المجموعة ككل. من الصعوبة بمكان معرفة ما إذا كان المتحدث باسم مجتمع محدد يعكس حقيقة المصالح والاهتمامات العامة، أم إنه مجرد شخص قوي ومتنفذ محلياً يريد ببساطة بناء الحمامات قرب بيته. لتجاوز مشكلات كهذه، يجبر المانحون الخارجيون المجتمع المحلي على أن يتضمن النساء والأقليات (إن وجدت) والمهمشين، ليس وفق المعايير المحلية بل حسب المعايير الغربية للعدالة. هذا يؤدي إلى وضع يُجبر المانح الخارجي إما على ترك الأمور لمشيئة النخب المحلية، أو محاولة الانخراط في شكل تدخلي جداً من أشكال الهندسة الاجتماعية. قلة من المانحين تتمتع بما يكفي

من المعرفة المحلية لفهم ما يقومون بإنجازه فعلاً، وهي معضلة لا بد أنها كانت مألوفة جداً بالنسبة لحكام المناطق في الأزمنة الاستعمارية خلال محاولتهم تطبيق الحكم غير المباشر. الفرق أن معظم هؤلاء الموظفين الاستعماريين قضوا فترة أطول في مناصبهم، وتمتعوا بالتالي بمعرفة محلية أفضل من موظفي المساعدات المشرفين على تنفيذ مشروعات التنمية بقيادة المجتمع اليوم. ومع أن هذه المشروعات انتشرت في أرجاء العالم كافة، فإن أثرها الكلي على التنمية ما يزال حتى هذه النقطة غير مؤكد[8].

أشار ريو ماتسوزاكي إلى أن بناء الدولة، إلى الحد الذي نجح فيه، اعتمد على استقلالية عملائه على الأرض، وقدرتهم على استخدام معارفهم المحلية لتحقيق أهداف التنمية. واستشهد بالنجاح النسبي للإدارة اليابانية في بناء مؤسسات تايوانية في السنوات التي حُكمت فيها كمحمية استعمارية (من الحرب الصينية- اليابانية عام 1895 حتى هزيمة اليابان في الحرب العالمية الثانية عام 1945). طبعاً، لم تكن أهداف اليابانيين في تايوان خيرة بالمطلق. فكما في كوريا، سعت طوكيو إلى «يبينة» تايوان، بما في ذلك إجبار التايوانيين على تحدث اللغة اليابانية، وتحويل الجزيرة إلى منصة لتصدير السلع إلى اليابان. لكن اليابانيين سعوا أيضاً لتحقيق أهداف تنموية، حيث أقاموا بنية تحتية معتبرة، ومدارس، وإدارة دولة محلية، وكلها بقيت حية بعد رحيل اليابانيين.

يقول ماتسوزاكي إن هذا جاء نتيجة تعيين حكام عامين لإدارة الجزيرة كانوا أصلاً بيروقراطيين عسكريين أقوياء، أمثال كوداما جينتارو، سمحت لهم مكانتهم باتخاذ القرارات دون رقابة شديدة من طوكيو. بدوره عين كوداما وحمى رجله في تايوان، غوتو شيمبي، الذي استطاع تنفيذ سياسات قامت على معرفته الدقيقة بأوضاع تايوان الحقيقية. حوّل كوداما وغوتو توجهات السياسة اليابانية مراراً فيما يتعلق بالأراضي والتعليم في تايوان استجابة للتطورات المحلية؛ فقد خدم كلاهما في تايوان فترة طويلة تكفي لتطوير معرفة محلية وإدراك مكامن القصور في السياسات اليابانية.

يتناقض ذلك مع السيادة الأميركية ثقيلة الوطء على الفلبين، حيث نقض الساسة في واشنطن على الدوام قرارات الإداريين المحليين (أمثال الرئيس المستقبلي وليم هوارد تافت، الحاكم المدني للفلبين بين عامي 1901 و1903). كان قادة الكونغرس المتحكمين بالإنفاق المالي تواقين لفرض نماذج الحكم الأميركية على مجتمع لم يفهموه بوضوح. وهكذا أضاعت الإدارة الأميركية فرصة كبيرة لإعادة توزيع أراضي الكنيسة الكاثوليكية على المزارعين الفقراء، بسبب جماعات الضغط والمصالح الكاثوليكية القوية في الولايات المتحدة. ترك الإداريون الأميركيون مهمة توزيع الأراضي لنظام المحاكم الفلبينية بدل جهاز الإدارة التنفيذي، ببساطة لأن تلك كانت آلية العمل في الولايات المتحدة. لم يعرف الإداريون الأميركيون أن الأمية في الفلبين، على عكس الولايات المتحدة، واسعة الانتشار مما يعني هيمنة النخب المتعلمة على الإجراءات القضائية/ القانونية. وقد استطاعت تلك النخب فعلياً الاستيلاء على ملكيات واسعة من الأراضي برغم رغبة الأميركيين الواضحة بتشجيع الإصلاح الزراعي. سمحت الولايات المتحدة بالتالي بنمو أوليغارشية ملاك أراض لا تزال تهيمن على مقدرات تلك البلاد، تحديداً لأنها صدّرت إلى الفلبين نموذج القرن التاسع عشر من الحكم الأميركي القائم على «المحاكم والأحزاب»[9].

لهذا السبب يتوجب علينا توخي الحذر من أجانب يحملون معهم إلى المجتمعات المحلية هدايا على شكل مؤسسات. قلما يمتلك الأجانب ما يكفي من المعلومات المحلية لفهم كيفية بناء دولة قابلة للبقاء. وحين تكون جهودهم لبناء مؤسسات محلية قليلة الموارد، أو تعوزها الحماسة، فغالباً ما يتسببون بضرر أكبر من الفائدة المرجوة منها. هذا لا يعني أن نماذج التنمية الغربية لا تعمل، أو لا تتمتع بدرجة من الصدقية الشاملة، بل يعني أن كل مجتمع يجب أن يعدلها وفق شروطه الخاصة ويبني فوق تقاليده الأصلية.

من الأفضل أن يبني المؤسسات فاعلون اجتماعيون أصليون يستطيعون استعارة ممارسات أجنبية، لكنهم يدركون أيضاً الحدود والفرص التي يقدمها تاريخهم وتقاليدهم المحلية. بعض أكثر حالات التنمية المؤسسية إثارة للإعجاب كانت في

شرق آسيا، حيث استطاعت النخب المحلية الاعتماد على خبرة طويلة من تفاعل الدولة والأمة. في مناطق كثيرة أخرى لم توجد مثل هذه التقاليد بعد، ولا بد من إيجادها.

كما أشرت آنفاً، لا يكفي بناء مؤسسات دولة رسمية، سواء على أساس نماذج أصلية أم مستعارة. لكي يكون بناء الدولة فاعلاً، ينبغي أن يترافق مع عملية موازية لبناء الأمة، فبناء الأمة يضيف مكوناً أخلاقياً من الأعراف والثقافة المشتركة يعزز شرعية الدولة. لكنه قد يشكل أيضاً مصدر تعصب وعدوانية، ويجب في أحيان كثيرة استخدام أساليب سلطوية لإنجازه. المقارنتان المزدوجتان في الفصل التالي، بين نيجيريا وإندونيسيا من جهة، وكينيا وتنزانيا من جهة أخرى، توضحان هذه النقطة.

22

لغات تواصل مشتركة

كيف تبقى الهوية الوطنية مهمة وإشكالية في الدول النامية؛ كيف نجحت إندونيسيا وتنزانيا في حين فشلت نيجيريا وكينيا في خلق هوية وطنية؛ هل تتأسس الهوية الوطنية على نحو أفضل في ظل شروط ديمقراطية أم سلطوية

رأينا في الفصول السابقة أن وجود هوية وطنية قوية كان حيوياً لنجاح عملية بناء الدولة في أوربا. في العالم النامي المعاصر، تبقى الدول الضعيفة في أحيان كثيرة نتاجاً فرعياً لهويات ضعيفة أو غير موجودة. كانت هذه مشكلة كبيرة في إفريقيا جنوب الصحراء، التي كانت دولها المستقلة اختراعات استعمارية، بحدود جغرافية اعتباطية ومصطنعة لا تنطبق على حدود مجتمع إثني أو لغوي أو ثقافي واحد. وباعتبارها وحدات إدارية ضمن إمبراطوريات أكبر، اعتاد سكان تلك المجتمعات التعايش أحدهم مع الآخر، لكن دون إحساس بثقافة أو هوية مشتركة تجمعهم. في الفراغ الذي خلفه الاستعمار، لم تبذل بعض الدول المستقلة حديثاً، مثل نيجيريا وكينيا، جهوداً كبيرة لخلق هوية وطنية جديدة، وابتليت في السنوات الأخيرة بمستويات عالية من الصراع الإثني. على النقيض من ذلك، كان لإندونيسيا وتنزانيا زعماء مؤسسون صاغوا أفكاراً أمكن على أساسها خلق وحدة وطنية. إندونيسيا، طبعاً، ليست دولة أفريقية لكن، كما لاحظنا في الفصل 14، هناك نقاط تشابه كثيرة بينها وبين نيجيريا، في حين تشترك كينيا وتنزانيا بالعديد من السمات. تواجه إندونيسيا

وتنزانيا كلتاهما تحديات سياسية كبيرة نسبياً، بما فيها الفساد والصراع الإثني. لكن النسبية مهمة هنا: مقارنة بنيجيريا وكينيا، تبقى حكومتا إندونيسيا وتنزانيا أكثر انسجاماً واستقراراً بسبب استثمارهما المبكر في عمليات بناء الأمة، وحققتا جراء ذلك نتائج اجتماعية واقتصادية أفضل في السنوات الأخيرة.

النفط والإثنية

مثل العديد من الدول النامية، لم تكن نيجيريا قط أمة تاريخية. ولا كانت قط موضوع مشروع جدي لبناء الأمة أيضاً، لا من قبل السلطات الاستعمارية ولا القيادة الوطنية الجديدة بعد الاستقلال. ولم يُخضع البريطانيون حين استولوا على نيجيريا دولة مركزية كبيرة وراسخة، كما فعلوا حين أخضعوا الإمبراطورية المغولية في الهند. كان سكان نيجيريا الأصليون يدينون بالولاء أساساً لوحدات صغيرة جداً على مستوى القبيلة[1]، والإقليم المسمى نيجيريا الآن تعزز كوحدة سياسية واحدة للمرة الأولى في أول كانون ثاني/ يناير عام 1914، على يد فريدريك لوغارد، الحاكم البريطاني آنذاك ومقونن أسلوب الحكم غير المباشر. تأسست الدولة الوليدة على دمج «محمية نيجيريا الشمالية» مع «مستعمرة ومحمية نيجيريا الجنوبية»، والأخيرة ذاتها نتاج اندماج تم عام 1906 بين «مستعمرة لاغوس» و«محمية دلتا النيجر». لم تشترك هذه الأقاليم بينها بالكثير، نظراً لانقسامها عبر الدين والإثنية والثروة، خصوصاً بين الشمال المسلم والجنوب المتحول باطراد نحو المسيحية، نتيجة عمل المبشرين الأوربيين. جرت عملية الدمج لأسباب تتعلق بسهولة الإدارة، إذ عانى الشمال الأكثر فقراً عجزاً متكرراً في ميزانيته، وكان من الأسهل على السلطة الاستعمارية تقديم الدعم المالي له ضمن كيان استعماري موحد. وطبعاً، لم يخطر ببال السلطات الاستعمارية مطلقاً استشارة السكان المحليين أنفسهم حول مدى حكمة هذه الخطة[2].

لم يوجد البريطانيون ما لم يجدوه في نيجيريا، على النقيض من الهند، حيث تواجدوا منذ القرن السابع عشر، وأقاموا بيروقراطية وطنية، وجيشاً، وطبقة وسطى

متعلمة، ولغة تواصل مشتركة (الإنكليزية)، استطاعت توحيد الإثنيات والأديان والطبقات المتنوعة في عموم شبه القارة. بمعنى ما، يجادل سونيل خلناني، قامت «فكرة الهند» ذاتها كوحدة سياسية في الفترة الاستعمارية على هذه المؤسسات، وعلى المثل الديمقراطية التي نقلها البريطانيون تدريجياً. كما كانت الهند، علاوة على ذلك، مرساة الإمبراطورية البريطانية وذات أهمية مركزيةً لأغراضها الاستراتيجية[3].

عندما وصل البريطانيون إلى نيجيريا، كانوا بمعنى ما منهكين بأعباء إمبراطورية عالمية. الحكم غير المباشر كان السياسة المتبقية لديهم حين قرروا أن ليس باستطاعتهم الاستثمار في إفريقيا بالطريقة التي فعلوها في الهند. لذلك عمدوا قصداً إلى عدم محاولة زرع بنى دولة قوية في إفريقيا، أو فعل الكثير لتطوير الاقتصاد. ولم يبد البريطانيون كثير اهتمام بخلق طبقة من النيجيريين المثقفين، إذ بلغت نسبة تعلم الإنكليزية عشية الاستقلال في شمال نيجيريا 2 بالمئة فقط، ولم يكن هناك سوى ألف خريج جامعة في عموم البلاد. كما منع النيجيريون من تولي وظائف عليا في الخدمة المدنية، وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية لم يكن هناك سوى خمسة وسبعين مواطناً إفريقياً يعملون في مستويات الخدمة المدنية الأخرى[4].

كما أشرنا آنفاً، إحدى طرق تشكل بنى دولة قوية وأجهزة إدارية بعيدة عن الفساد هي عندما يضطر شعب إلى تنظيم نفسه للقتال من أجل حريته. ما تجدر الإشارة إليه في نيجيريا أنه لم يقم فيها حزب وطني قوي ناضل ضد الحكم البريطاني أو سعى إلى اتباع استراتيجية بناء أمة، بل قدم البريطانيون للنيجيريين سيادتهم واستقلالهم فعلياً على طبق. كذلك كتب البريطانيون دستور نيجيريا، وأعلنوا مسبقاً قبل عدة سنوات نيتهم مغادرتها، وهو ما فعلوه في النهاية عام 1960. كانت الأحزاب السياسية التي وصلت إلى السلطة في نيجيريا المستقلة منذ البداية شديدة المناطقية والإثنية، وأكثر ريبة بعضها ببعض من سيدها الاستعماري السابق، وافتقدت جميعها أي مفهوم لأمة نيجيرية أو كيفية تعريف هوية البلد الجديد. وسرعان ما أدى غياب الهوية الوطنية إلى تفكك الدولة وانهيارها في أتون حرب أهلية[5].

أعطى اكتشاف مخزونات جديدة وكبيرة من النفط في خليج بيافرا الجماعات الإثنية المتنافسة في نيجيريا هدية ثمينة لتتقاتل من أجلها. لكنه أنتج أيضاً آلية ضمنت الاستقرار السياسي المستقبلي. تسيطر الحكومة النيجيرية اليوم على الموارد الاقتصادية التي توزع على النخب، التي توزعها بدورها على شبكات الأتباع (بعد أخذ اقتطاعات هائلة لنفسها). وحين تهدد جماعة ساخطة الائتلاف الريعي بالعنف، تشتريها الحكومة بقدر أكبر من الدعم والدفوعات. في الحقيقة، يبقى الفساد السياسي والزبائنية الثمن الذي يتحتم على النيجيريين دفعه لقاء الاستقرار ونتيجة غياب هوية وطنية شاملة.

بدأت إندونيسيا على نحو مشابه لنيجيريا، لكنها تطورت في السنوات اللاحقة على نحو مختلف تماماً. لم يكن هناك دولة اسمها إندونيسيا قبل بداية القرن العشرين. كان هناك أرخبيل يمتد على أكثر من إحدى عشر ألف جزيرة، عرف بأسماء مختلفة مثل الأرخبيل الهندي، أو الجزر الهندية، أو هولندا الاستوائية، أو جزر الهند الشرقية الهولندية، وتألف من تشكيلة واسعة من السلطنات والقبائل ومحطات التجارة والجماعات الإثنية التي تتحدث مئات اللغات المختلفة. قلة من السكان الأصليين كانت تدرك وجود عالم وراء قراها أو في أبعد الأحوال جزرها[6].

بدأ كل هذا يتغير بنهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، مع توسيع الهولنديين سيطرتهم السياسية وشبكاتهم التجارية إلى ما وراء باتافيا (موقع جاكارتا اليوم)، مقر شركة الهند الشرقية الهولندية. أعطى الإبحار المنتظم بسفن الشركة السكان المحليين إحساساً بالأرخبيل ككل، وبإمكانية الحج إلى مكة، التي ربطت مسلمي إندونيسيا بالمجتمع الإسلامي الأوسع. ثم ظهرت نخبة صغيرة جداً من السكان الأصليين حصلت على تعليم غربي، وبدأت تتبنى مفاهيم مثل القومية والماركسية نتيجة احتكاكها بالغرب[7].

بحلول العقد الثالث من القرن العشرين، كانت هناك طرق كثيرة لتعريف هوية هذه المستعمرة. ولأن الغالبية العظمى من السكان مسلمون، كان بمقدورهم اعتبار

أنفسهم دولة مسلمة، كما فعلت باكستان لاحقاً. لكن الحزب الشيوعي الإندونيسي (CPI) أراد ثورة طبقية تربطه بالشيوعية العالمية الشاملة، كما فعل الحزبان الشيوعيان الصيني والفيتنامي. كان هناك أيضا العديد من الهويات المحلية والمناطقية التي كان يمكن أن تدعم وحداتهم السياسية الفرعية، خصوصاً في الجزر الأكبر حجماً مثل جاوا وسومطرة.

ظهرت بدل ذلك فكرة جديدة تماماً لدولة اسمها إندونيسيا في أواخر العشرينيات من القرن الماضي، مع تأسيس الجمعية الوطنية الإندونيسية (INA)، ومؤتمر الجمعيات السياسية الوطنية الإندونيسية (CINPA)، ومجموعة الشباب القوميين المسماة إندونيسيا الفتاة (YI) [8]. تبنى مؤتمر شباب إندونيسيا في جلسته الثانية المنعقدة في شهر تشرين أول/ أكتوبر عام 1928 نشيداً وطنياً، «راية إندونيسيا» (إحدى أوائل الاستخدامات العامة لكلمة «إندونيسيا»)، وأعلن لغة البهاسا الإندونيسية لغة قومية.

كان تبني الإندونيسية لغة قومية عنصراً حيوياً في تشكيل هوية البلد الوليد، وهي نسخة موحدة من اللغة الملاوية الكلاسيكية التي استخدمت لقرون عدة كلغة تواصل بين الرحالة والتجار العاملين داخل الأرخبيل. كانت الإندونيسية اللغة الأولى لعدد صغير نسبياً من سكان المنطقة، الذين بقيت أغلبيتهم العظمى تتحدث اللغات الجاوية، أو السندانية، أو الهولندية للنخبة المثقفة. الإندونيسية لغة أكثر مساواتية من الجاوية، لغة الجماعة الإثنية المهيمنة سياسياً في المستعمرة، وينقصها نظام محددات محكم يعكس المكانة النسبية للمتحدثين والمخاطبين. العديد من الشباب الوطنيين في المرحلة المبكرة لم يتحدثوا الإندونيسية، أو على الأقل لم يتحدثوها بطلاقة.

نجح تبني اللغة الإندونيسية، وانتشار فكرة إندونيسيا واسعة متعددة الإثنيات، في التغلب على مفاهيم أخرى للهوية كانت قيد التداول في بدايات القرن العشرين. آنذاك كان ثمة عدد من الحركات الإقليمية في جاوا وسومطرة وسولاويسي ذوبت

نفسها في تشكيلة الجماعات الإندونيسية الأوسع. وأدرك العديد من النخب الوطنية أن تشكيل أعرض ائتلاف ممكن أمر حيوي لكسب الاستقلال، بعد أن مارس الهولنديون لعبة «فرق تسد».

كان أحمد سوكارنو، أول رئيس وزراء في فترة ما بعد الاستقلال، أحد أهم القوى وراء فكرة إندونيسيا. في عام 1927، نشر سوكارنو كتيباً صغيراً بعنوان القومية والإسلام والماركسية، تناول فيه التيارات الفكرية الرئيسة الثلاث آنذاك، وجادل بأن ليس ثمة تناقض جوهري بينها يمنع قيام جبهة سياسية عريضة ضد الحكم الهولندي. ادعى سوكارنو أن رسالتي الإسلام والماركسية متشابهتان من حيث معارضتهما للربا، وانتقد المسلمين «المتعصبين» الساعين لتشكيل دولة ثيوقراطية باعتبار أن ذلك يولد النزاع مع المجتمعات الدينية الأخرى في إندونيسيا. على نحو مماثل، جادل سوكارنو ضد الماركسية العقائدية المتشددة بسبب عدائها للدين. كانت الليبرالية الغربية المبدأ السياسي الوحيد الذي لم يكن سوكارنو مهتماً بإدخاله إلى خليطه المركب، تحديداً لأن هذه العقيدة لا تقدم تبريراً لقيام دولة قوية تلعب دوراً تكاملياً وموحداً في تشكيل هوية وطنية أو الانخراط في سياسة إعادة توزيع الثروة، التي اعتبرها سوكارنو ضرورية «للعدالة الاجتماعية».

صاغ سوكارنو هذه الأفكار لاحقاً باعتبارها «الأعمدة الخمسة» (بانتشاسيلا) في خطاب ألقاه عام 1945، فأصبحت أساس «عقيدة البانتشاسيلا» التي قامت عليها دولة إندونيسيا المستقلة[9]. كان سوكارنو منظراً هشاً ومشوش التفكير إلى أبعد الحدود، سعى إلى توليف أفكار كانت في الحقيقة متناقضة بشكل حاد. لكن غرضه لم يكن فلسفياً بل عملياً: أراد سوكارنو خلق هوية وطنية موحدة تتيح له تعزيز المكونات المحلية، وفي الآن ذاته إبعاد التيارات السياسية البديلة والشائعة في إندونيسيا. عرّف سوكارنو الأمة الإندونيسية بأوسع عبارات ممكنة، دون الإشارة إلى أي من الجماعات الإثنية في بلده، في حين قبل الدين لكنه حيّده بالإشارة ليس إلى الإسلام تحديداً بل إلى وحدانية عامة[15].

لم تكن توليفة سوكارنو الوطنية قابلة للتطبيق إلا في سياق دولة تزداد سلطوية باطراد. أقر دستور إندونيسيا الأصلي إبان الاستقلال عام 1950 قيام ديمقراطية متعددة الأحزاب، وهمش دور الرئيس سوكارنو باعتباره رمزاً ضعيفاً. بعد الانتخابات العامة الأولى سنة 1955، بدأ سوكارنو هجوماً على الديمقراطية البرلمانية بحد ذاتها، ومع اندلاع تمردات إثنية في الجزر الإندونيسية البعيدة أعلن الأحكام العرفية في شهر آذار/ مارس 1957. قمع سوكارنو، بمساعدة الجيش والحزب الشيوعي الإندونيسي، المعارضة الليبرالية وشكل جبهة وطنية تقوم على الـ«ناساكوم» (Nasakom)، وهو اختصار لأسماء القوى الثلاث الواردة في كتيبة- القوميون والمسلمون والماركسيون. استخدم سوكارنو الدولة لحشد تأييد شعبي واسع على أساس آيديولوجية "البانتشاسيلا"، معتمداً باطراد على تأييد الحزب الشيوعي في الداخل، وعلى الصين والاتحاد السوفييتي في الخارج[11].

فشل سوكارنو في النهاية لأنه لم يستطع في الحقيقة التوليف بين هذه الأعمدة الثلاثة، خصوصاً بين التيار القومي المتمثل بالجيش والتيار الماركسي المتمثل بالحزب الشيوعي الإندونيسي. ازدادت شكوك هذين المصدرين الداعمين لسوكارنو أحدهما بالآخر. جرت محاولة انقلاب قادها حرس سوكارنو الرئاسي وقتل فيها عدد من جنرالات الجيش، فرد الجيش بقيادة الجنرال سوهارتو، الذي أجبر سوكارنو على التنحي عن السلطة، وقاد حملة تطهير دموية دمر فيها الحزب الشيوعي الإندونيسي، وقتل ما بين خمسمئة ألف إلى ثمانمئة ألف شخص[12].

أسقط «النظام الجديد» للجنرال سوهارتو الجزء الماركسي من برنامج سوكارنو، لكنه أبقى على دولة مركزية قوية كضامن للوحدة الوطنية، وعلى آيديولوجية «البانتشاسيلا» كمصدر للهوية الوطنية. أُجبرت الأقلية الصينية الصغيرة، التي جند الحزب الشيوعي الإندونيسي أعضاءه بكثافة من صفوفها، على تبني أسماء إندونيسية والاندماج مع المكونات السكانية الأوسع. أظهرت الأزمة عداوة مريرة بين أغلبية السكان المسلمة والأقلية الصينية، وقوت هزيمة الحزب الشيوعي الإندونيسي يد التنظيمات الإسلامية المختلفة. لكن النظام الجديد استمر في استخدام آيديولوجية

«البانتشاسيلا» وسيلةً لإبعاد المطالب بمزيد من أسلمة الدولة الإندونيسية، في حين اعتمد لاحقاً على مجتمع الأعمال الصيني كداعم أساس لنظامه[13].

كان التعليم آلية الدمج الثقافي في إندونيسيا. اعتُمدت البهاسا الإندونيسية منذ البداية لغة التعليم في المدارس العامة، وأدخلت الدولة برامج لتدريب المعلمين ودفعهم إلى العمل (وفي أحيان كثيرة الزواج) خارج أقاليمهم الأم. وهكذا استنسخ الإندونيسيين نظاماً إدارياً مشابهاً للنظام الذي استخدمه الأباطرة الصينيون في حكم أقاليمهم، أو الذي استخدمه العثمانيون في حكم سناجقهم. أحد الإنجازات الأهم في فترة نظام سوهارتو الجديد كان توسع التعليم الابتدائي، إذ غطى نسبة متزايدة من السكان، ارتفعت من 55.6 بالمئة إلى 87.6 بالمئة بين عامي 1971 و1985. وبعد تعليم اللغة الإندونيسية لأكثر من جيلين في نظام المدارس العامة، ازداد عدد متحدثيها باطراد ليقارب اليوم 100 بالمئة من السكان[14].

ترسخت الهوية الوطنية الإندونيسية بطريقة لم تترسخ فيها الهوية الوطنية النيجيرية على الإطلاق- عبر صياغة آيديولوجية وحدوية اندماجية وتأسيس لغة وطنية، ودعم كليهما من قبل قوى السلطة القائمة على جيش وطني. لكن حدود هذه العملية التوحيدية بدت واضحة في تيمور ليسته(*) (تيمور الشرقية سابقاً)، وبابوا الغربية (غينيا الغربية الجديدة سابقاً)، وآمبون، وآتشه، وكلها لم تقبل أبداً السردية الوطنية القادمة من جاكرتا[15]. بابوا الغربية وتيمور ليسته كلاهما إقليمان ميلانيزيان إثنياً، وتسكنهما أغلبية غير مسلمة، ولم يضما إلى إندونيسيا رسمياً إلا في عامي 1963 و1967 على التوالي. أشار سوكارنو في مقالة عام 1927 إلى تعريف إرنست رينان للأمة كمجموعة تتقاسم تاريخاً مشتركاً، وتعمل كمجتمع مشترك. وفق هذين المعيارين، لم يعتبر أي من الإقليمين نفسه جزءاً من الأمة الإندونيسية، ولم ينتمِ أي منهما إلى مملكة «ماجاباهيت هندو» القديمة التي سبقت أسلمته إندونيسيا، وهي حقبة تاريخية استحضرها القوميون المحدثون أحياناً كمصدر

(*) تعني حرفياً بلغة التيتوم "الشمس المشرقة".

متخيل للهوية الإندونيسية. كان لكلا الإقليمين مصادر أخرى أقرب للهوية تربطهما بجذورهما الميلانيزية، وفي حالة تيمور، بالسيادة البرتغالية. حين زار أوائل الوطنيين الإندونيسيين الأجزاء الشرقية من الأرخبيل وجدوها مكاناً غريباً تماماً، تسكنه شعوب قبلية و«أكلة لحوم البشر»، كما قال أحدهم[16]. نقلت الحكومة الإندونيسية مهاجرين من جزيرة جاوا ومناطق أخرى من إندونيسيا إلى الإقليمين في محاولة لتغيير التوازن الإثني، وفرضت اللغة الإندونيسية، وشجعت آيديولوجياً «البانتشاسيلا» عبر النظام المدرسي، واعتمدت على القوة الغاشمة لإبقاء سيادتها على الإقليمين بوجه حركات تمرد محلية. مع ذلك، صوتت تيمور ليسته للاستقلال في استفتاء عام 1999، وأصبحت دولة مستقلة عام 2002، برغم العنف الفظيع للميليشيات الإندونيسية. أما غينيا الغربية فبقيت ضمن إندونيسيا، لكن هناك حركة استقلال وتمرد مستمرة على مستوى منخفض.

بغض النظر عن الحدود الواضحة لنطاق الهوية الوطنية الإندونيسية التي استطاعت الدولة فرضها، حققت الحكومة درجة مثيرة للإعجاب من الاندماج والتكامل في منطقة لم تكن من قريب أو بعيد دولة واحدة قبل مئة عام. بحلول التسعينيات من القرن الماضي أصبحت الهوية الإندونيسية في الواقع مستقرة بما فيه الكفاية، بحيث إنها، حين تحولت إندونيسيا ككل إلى الديمقراطية بعد الأزمة الاقتصادية الآسيوية أواخر التسعينيات، استطاعت السماح بقدر معتبر من تفويض السلطة إلى الأقاليم والمناطق المحلية دون خوف من المزيد من الانقسام. مع ذلك، تبقى إندونيسيا بلداً شديد الهشاشة نتيجة العنف المجتمعي المستمر ضد الجاليات المسيحية والصينية وباقي الأقليات. كذلك تبقى مستويات الفساد عالية. لكن كل نجاح يبقى نسبياً: بالنظر إلى نوع التصدع الإثني والديني والمناطقي الذي بدأ به البلد، فنجاح إندونيسيا في عملية بناء الأمة مثير للإعجاب إلى حد بعيد. كان يمكن لإندونيسيا أن تبدو مثل نيجيريا اليوم[17].

سجل إندونيسيا في بناء الأمة شبيه جداً بسجل تنزانيا، برغم الاختلافات الواضحة في المنطقة والدين والعرق. تنزانيا شديدة التنوع إثنياً، إذ تنقسم إلى حوالي

120 مجموعة إثنية؛ ومثل إندونيسيا، حكمتها لسنوات عدة دولة حزب واحد جعلت بناء الأمة هدفاً صريحاً لها، ونجحت إلى حد بعيد في تحقيق ذلك.

خير بلد أفريقي تقارن به تنزانيا الدولة الواقعة إلى شمالها مباشرة، كينيا. كلتاهما كانتا مستعمرتين تحت الانتداب البريطاني، وكلتاهما متشابهتان جداً من حيث المناخ والثقافة. الحدود الفاصلة بينهما في الواقع عبارة عن خط مستقيم غير طبيعي رسمته السلطات الاستعمارية، يمتد من بحيرة فيكتوريا في الغرب وينتهي في المحيط الهندي، ويفصل بشكل مصطنع بين الشعوب على طرفيه.

خلال الحرب الباردة، كثيراً ما عقدت المقارنة بين البلدين لأن كينيا تبنت ما أسماه جويل باركان «رأسمالية الراعي-الزبون»، في حين تبنّت تنزانيا «اشتراكية الحزب الواحد»[18]. في العقدين الأولين بعد حصولهما على الاستقلال عام 1963، نمت كينيا اقتصادياً بسرعة أكبر من تنزانيا، مما يظهر جدلاً تفوق الاقتصاد القائم على السوق. (انظر الجدول 4).

الجدول 4: معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي 1965-1900

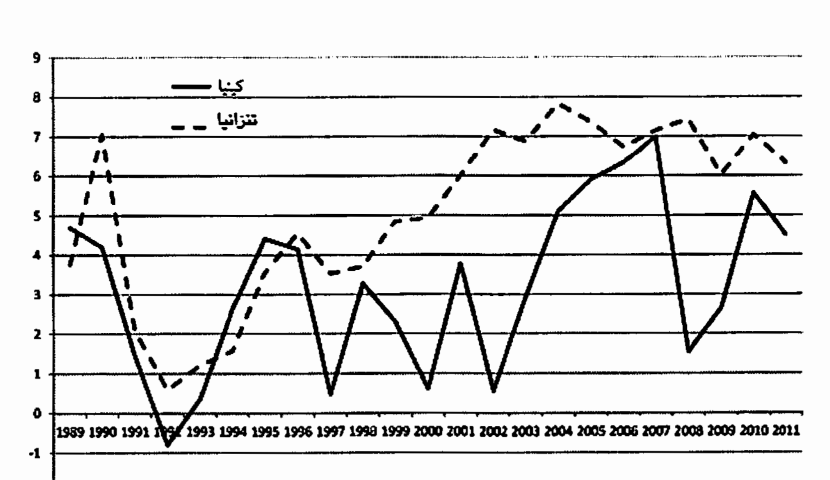
	1965-1980	1981-1985	1986-1990
كينيا	6.8	3.2	4.9
تنزانيا	3.9	0.4	3.6

المصدر: البنك الدولي

لكن بعد ذلك، بدءاً من أواخر الثمانينيات، عكست الدولتان موقعيهما، حيث عانت كينيا انحداراً اقتصادياً شديداً مقارنة بتنزانيا (انظر الشكل 16). اشتركت تنزانيا مؤخراً مع دول إفريقيا جنوب الصحراء في النمو الاقتصادي القوي عموماً، إذ بلغت نسبة النمو حوالي 6 بالمئة في الفترة بين عامي 1999 و2011. على النقيض من ذلك، خصوصاً منذ الانتخابات الرئاسية عام 2007، عانت كينيا عنفاً شديداً

بـين مجموعاتها الإثنية. انخفض معدل الناتج المحلي الإجمالي وأصبح شـديد التقلب خلال العقد الأول من القرن الحالي، انعكاسـاً لاستمرار النزاع السياسي، بينما بقيت تنزانيـا أكثر اسـتقراراً. ويمكن إرجاع أسـباب ذلـك في نهاية المطـاف إلى حقيقة أن ديكتاتورية الحزب الواحد في تنزانيا تبنت سياسـة بناء الأمة، وهو ما لم تفعله الدولة الكينية الأكثر ليبرالية.

الشكل 16: معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي 1989-2011



المصدر: البنك الدولي

تمتعت تنزانيا بميزات مسبقة على كينيا من حيث صياغة هوية وطنية، إذ لم تكن أيـة واحـدة من مجموعاتها الإثنية الـ 120 كبيرة بما فيه الكفايـة للهيمنة على الدولة التنزانية، في حين كان هناك خمس مجموعات إثنية رئيسـة تشـكل حوالي 70 بالمئة من سكان كينيا[19]. أي تحالف بين اثنتين من هذه المجموعات - الكيكويو والكاينجين واللـو والكامبـا واللوهيـا - كفيل عادة بالسـيطرة عـلى الحكومة. بالقدر نفسـه من الأهميـة كان دور السـواحيلية كلغة وطنية في تنزانيا. السـواحيلية لغة بانتو تسـتعير الكثـير مـن اللغة العربيـة لتجار زنجبـار وبقية المناطـق السـاحلية، وتتحدثها دول

عديدة في شرق إفريقيا. لعبت السواحيلية دوراً مشابهاً لدور البهاسا الإندونيسية كلغة تواصل مشتركة ولغة التجار والوسطاء في الفترة الاستعمارية. حين سيطر الألمان على تانجنيقا أواخر القرن التاسع عشر، بذلت السلطات الاستعمارية جهوداً كثيفة لتحويلها إلى لغة وطنية تفوق بكثير ما فعلته بريطانيا في مستعمرتها الكينية. لذلك استخدمت السواحيلية على نطاق أوسع في تنزانيا، مقارنة بكينيا، بعد الاستقلال[20].

كذلك لعب جوليوس نيريري، الرئيس المؤسس لتنزانيا، دوراً مشابهاً لدور سوكارنو في إندونيسيا. فقد بنى بوضوح هوية وطنية لا على أسس إثنية بل على آيديولوجية اشتراكية صريحة تعتمد عقيدة أوجاما (ujamaa) أو الاشتراكية الإفريقية، كما صاغها بتفصيل ووضوح شديدين في كتاباته وفي وثائق مثل "إعلان أروشا" لعام 1967 [21]. جادل نيريري في أن التشرذم الإثني خطر شديد على المشروع الاشتراكي، لذلك بذل جهوداً لقمع ما أسماه: «القبلية». مثل سوكارنو، ضاق نيريري ذرعاً بأفكار الليبرالية الغربية عن التعددية، وأراد حكم الحزب الواحد لإعادة هيكلة المجتمع. ولإنجاز تلك المهمة، أوجد نيريري أداة سياسية هي حزب الوحدة الوطنية الإفريقية في تانجنيقا (حزب «تانو» الذي تحول إلى «تشاما تشا بيندوزي»[*])، متبنياً نظاماً لينينياً صارماً في انضباطه وسيطرته المركزية على كوادره في مختلف أرجاء الدولة. على عكس العديد من الحكام الأفارقة الجدد، لم يركز نيريري على المدن فحسب، بل سعى أيضاً إلى أن يخترق حزب "تانو" الريف في مجتمع كان ما يزال زراعياً وفلاحياً إلى أبعد الحدود[22]. بذلت حكومة نيريري جهداً أقوى مما بذلته حكومة جومو كينياتا [في كينيا] لتحويل السواحيلية إلى لغة وطنية، إذ جعلتها مادة إلزامية في جميع المدارس الثانوية عام 1965. بكلمات هنري بينين، كانت السواحيلية مكوناً جوهرياً من هوية تانجنيقا الوطنية، ومكافئاً «للعقيدة القومية التانجنيقية»[23].

(*) عبارة باللغة السواحيلية تعني "حزب الثورة". أما "تانو" (TANU) فاختصار الأحرف الأولى للكلمات الإنكليزية (Tanganyika African National Union).

كانت الأمور مختلفة جداً في كينيا، حيث جعلت إحدى الفئات الإثنية الكبيرة، الكيكويو، نفسها مهيمنة على الدولة بعد الاستقلال، بفضل دورها القيادي في كلا السياسة والاقتصاد. ثورة الماو ماو ضد الاستعمار البريطاني قادها إلى حد بعيد أبناء الكيكويو، الذين أسهموا أيضاً بتقديم الرئيس المؤسس جومو كينياتا. ورغم أن كينياتا أسس حزبه الوطني الخاص- حزب الوحدة الوطنية الإفريقية في كينيا- فلم ينظر إليه على أنه تنظيم لينيني قائم على أسس آيديولوجية بل نظام لتوزيع الرعاية. ولم ينظر إلى الدولة أيضاً على أنها حكم محايد يقف فوق الجماعات الإثنية المختلفة، بل كانت أشبه بجائزة ينبغي قبضها والاستيلاء عليها. وهكذا، حين خلف كينياتا دانيل أراب موي عام 1978، تحولت مؤسسة الرعاية فجأة من جماعة الكيكويو إلى الكالينجين وبقية الجماعات الإثنية المؤيدة لموي. وفي حين سعى حزب «تانو» إلى إعادة توزيع الموارد من الأغنياء إلى الفقراء، أعادت الحكومة الكينية توزيعها من إثنية إلى أخرى. عبارة مايكل رونغ، «جاء دورنا لنأكل»، تعكس تماماً الاستغلال الفاضح لدولة الرعاية من قبل فئات إثنية وصلت إلى السلطة السياسية[24].

يمكن إرجاع انحدار كينيا الاقتصادي مباشرة إلى صعود موي وارتفاع مستويات الرعاية والفساد التي تلته. منذ ذلك الحين، تمحور جزء كبير من سياسة كينيا حول لعبة صفرية بين مختلف الجماعات الإثنية للقبض على مؤسسة الرئاسة والاستيلاء على موارد الدولة. بلغ ذلك ذروته في حملة القتل الجماعي إثر الانتخابات الرئاسية عام 2007 بين مواي كيباكي، الذي ينتمي إلى إثنية الكيكويو، ورايلا أودينغا، الذي ينتمي إلى إثنية اللو[25]. في عام 2013، انتخب أوهورو كينياتا، نجل مؤسس الدولة، رئيساً، مع أنه قيد الاتهام من قبل محكمة الجرائم الدولية لدوره في العنف المجتمعي عام 2007.

كان دفع كينيا باتجاه لغة وطنية، بالإضافة إلى جهود حزب «تانو» للقضاء على كل مظاهر المناطقية والهويات الإثنية، يعني عملياً أنه مع مرور الزمن لم تعد الإثنية مهمة كثيراً في تنزانيا مقارنة بكينيا وبقية البلدان التي لم تجعل بناء الأمة هدفاً صريحاً لها. برغم مستويات التنوع الإثني المتشابه بين تنزانيا وكينيا، وجد الاقتصادي

إدوارد ميغيل أن الأولى توفر مستويات أعلى من المنافع العامة، مشيراً إلى ارتباط ذلك بالدور الأقل بروزاً للإثنية هناك[26].

لكن الهوية الوطنية القوية بحد ذاتها لا تخلق نتائج جيدة، بل لا بد أن تترافق بسياسات عقلانية أيضاً. في الفترة ما بين الاستقلال وبداية التسعينيات، كانت محاولات جوليوس نيريري بناء اشتراكية أفريقية في تنزانيا كارثة مطلقة في كل الجوانب باستثناء بناء الأمة. في السياسة الاقتصادية، دمرت تنزانيا حوافز العمل بسيطرتها على ذرى التحكم بالاقتصاد الوطني، وبإعادة توزيع الثروة بعيداً عن المنتجين. كما قوضت القطاع الزراعي، وهو مصدر عائدات التصدير الرئيس في البلاد، لمصلحة صناعات تعويضية غير قابلة للحياة والاستمرارية على المدى البعيد، بهدف الاستغناء عن الاستيراد. كذلك استبعدت الاستثمارات الأجنبية الخاصة ولم تشجع عليها لمصلحة «الاكتفاء الذاتي». على الصعيد السياسي، ارتكبت تنزانيا منذ البداية أخطاء جدية عديدة، إذ أعلنت نفسها رسمياً دولة حزب واحد، يسعى فيها أعضاء حزب «تانو» إلى الإشراف على كل جانب من جوانب الحياة السياسية والاجتماعية. حدت الحكومة من حرية الصحافة، ولم تحظر الأحزاب السياسية الأخرى فحسب بل أيضاً منظمات المجتمع المدني، أو أخضعتها لرقابة مشددة. ولعل أسوأ سياسة صدرت عن الفترة الاشتراكية كانت بين عامي 1973 و1976، حين أُجبر 80 ٪ من سكان الأرياف على العمل في قرى «أوجاما» تعاونية. هذه المحاولة للقيام بعملية هندسة اجتماعية واسعة النطاق، على غرار مثيلاتها في الاتحاد السوفييتي والصين، كان لها كما هو متوقع آثار سلبية على الاقتصاد وعلى الحريات الفردية[27].

انتهت هذه السياسات الاقتصادية الرديئة بعد أزمة الديون التي عاشتها تنزانيا في الثمانينيات، وحلت محلها منذئذٍ سياسات أكثر عقلانية تتوجه إلى اقتصاد السوق. بالتضافر مع حقيقة أن تنزانيا تجنبت الصراعات الإثنية على الطريقة النيجيرية أو الكينية، أدى ذلك التحول إلى معدل نمو مثير للإعجاب أواخر التسعينيات والعقد الأول من القرن الحالي. وكما في إندونيسيا، هذا يعني أن الإثنية (أو الدين)، اختفت

كمصدر محتمل للنزاع وعدم الاستقرار. في الفترة الأخيرة ازداد تحشيد المسلمين وتنظيمهم لإقامة دولة مستقلة في زنجبار، لكن إندونيسيا وتنزانيا كلاهما نجحتا في خلق نظامين سياسيين أكثر كفاءة وقدرة على التعامل مع الأزمات.

أشرت سابقاً إلى أن الديمقراطيات الناجحة استفادت من مشروعات تاريخية أنجزت بالعنف وبوسائل غير ديمقراطية لبناء الأمة. ما انسحب على أوربا في الماضي ينسحب أيضاً على إندونيسيا وتنزانيا وغيرهما من دول العالم النامي. كلتاهما اليوم دولتان ديمقراطيتان إلى حد معقول: حصلت إندونيسيا عام 2013 على تصنيف عام بلغ 2.5 على مقياس فريدم هاوس للحرية (الذي يتدرج من الأفضل، المرتبة 1، إلى الأسوأ، المرتبة 7)، وبلغت تنزانيا تصنيف 3.0، مع أن كلتيهما كانتا أكثر سلطوية بكثير في فترتي بناء هويتيهما الوطنيتين. على عكس ذلك، ونظراً للانقسامات القائمة حالياً والقيود المفروضة على السلطة الوطنية، من الصعوبة بمكان تصور كيف يمكن لنيجيريا أو كينيا الآن القيام بمشروع بناء أمة. لا أحد اليوم يملك سلطة كتابة سردية قومية، أو اعتماد لغة وطنية جديدة. لذلك يبقى التاريخ والتسلسل مهمين للهوية المشتركة، كما كانا مهمين لخلق دولة حديثة.

حين ننتقل إلى بلدان شرق آسيا نجد وضعاً مختلفاً تماماً من حيث الهوية الوطنية وتقاليد الدولة الراسخة. الصين واليابان وكوريا على الأقل هي من بين أكثر مجتمعات العالم تجانساً إثنياً، وتتمتع منذ القدم بهويات وطنية قوية تقوم على لغة وثقافة مشتركتين. لكن الأمور لم تكن دوماً على هذه الحال، فقد توسعت الحضارة الصينية على امتداد قرون خارج وادي النهر الأصفر مع فتوحاتها في الجنوب والجنوب الشرقي والغرب، حيث دمجت وتمثلت شعوباً لا حصر لها من غير إثنية هان، واستُعمرت بدورها من قبل برابرة أتراك جاؤوا من الشمال والشمال الغربي. لم تبتكر الصين واحدة من أوائل الدول فحسب بل أيضاً، كما أرّخ المجلد الأول، أول دولة حديثة انبنت على جسم أدبي مشترك من الكتابات الكلاسيكية التي كانت أساس التعليم لأجيال من البيروقراطيين. لقد ارتبطت الهوية الوطنية وبناء الأمة معاً منذ بداية التاريخ الصيني، وينسحب ذلك على المجتمعات الأخرى المتاخمة

لحدود الصين والمتأثرة بالثقافة الكونفوشيوسية- كوريا واليابان وفيتنام. وحدث كل هذا قبل أن يكون لأي منها اتصال مهم بالاستعمار الأوربي أو الأفكار الغربية، وهو حقيقة كان لها أثر بالغ على نتائج التطور الراهن؛ فعلى عكس إندونيسيا أو نيجيريا، لم يكن على أي من الدول الآسيوية القيام بمشروع بناء أمة بالتوازي مع جهودها لبناء دولة حديثة في القرنين التاسع عشر والعشرين. كانت هذه الدول، مثل قريناتها الدول الأوربية المعاصرة، قد تشكلت لتوها.

23

الدولة الآسيوية القوية

كيف كان بمقدور الصين واليابان وبقية مجتمعات شرق آسيا التسليم بوجود دول قوية وحديثة قبل احتكاكها بالغرب، وكيف تكمن مشكلة بلدان شرق آسيا ليس في ضعف الدولة بل في عدم القدرة على تقييدها؛ كيف أدخلت اليابان القانون تحت الضغط الأجنبي وكيف خرج الاستقلال البيروقراطي تماماً عن السيطرة

شرق آسيا هو الجزء الوحيد من العالم اللا-غربي الذي يفاخر بوجود مجتمعات صناعية عالية الدخل، وفي الآن ذاته ديمقراطية ليبرالية- مثل اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان. وهو أيضاً موطن الصين وسنغافورة وفيتنام وماليزيا وغيرها من البلدان سريعة النمو التي تفتقر إلى مؤسسات سياسية ديمقراطية، لكنها مع ذلك تتمتع بدول شديدة الكفاءة والفعالية. لذلك تقف بلدان شرق آسيا على الطرف النقيض من بلدان إفريقيا جنوب الصحراء بدولها الضعيفة وأدائها الاقتصادي البائس.

هنالك أدبيات كثيرة جداً حول «معجزة شرق آسيا» وسبب نمو بلدانها بهذه السرعة. وثمة استقطاب في تأويلات النمو بين من يرى أن نجاح المنطقة يرتكز على سياساتها الصديقة للسوق، وبين من يشدد على أهمية سياستها الصناعية وغيرها من أشكال تدخل الدولة لتشجيع النمو الاقتصادي. هناك أيضاً نظريات ثقافية تعزو نجاح المنطقة إلى القيم الآسيوية في الادخار وأخلاقيات العمل. ونظراً لوجود تنوع شديد عبر المنطقة، يمكن للمرء إقامة الحجة على صحة كل من التوجهات السوقية

أو تدخل الدولة كتأويل لمصدر النمو: هونغ كونغ، مثلاً، كانت على الدوام أكثر انفتاحاً وأقل دولانية من الصين الأم وكوريا الجنوبية، لكن تلك الدول الثلاث نمت كلها بسرعة. كل اقتصادات شرق آسيا سريعة النمو تتمتع في الواقع بسمة مشتركة واحدة، بمعزل عن درجة تدخلية الدولة: جميعها تمتلك دولاً كفؤة وعالية القدرة[1].

والدولة الكفؤة والقادرة مهمة على وجه الخصوص للحكومات الناشطة التي تتابع سياسات صناعية، وتحاول جوهرياً «اختيار الصناعات الرابحة» وتشجيعها عبر القروض الائتمانية المدعومة، أو ترتيبات التراخيص الاستثنائية، أو دعم البنى التحتية. على عكس ما يدعيه أصوليو السوق الحر، القائلون إن السياسة الصناعية لا تعمل أبداً، فقد أثبتت نجاحها الفائق في بعض المواقع[2]. مع ذلك، تبقى شروط نجاحها محددة جداً، فأية محاولة لتجاوز إشارات الأسعار التي تعطيها الأسواق الاقتصادية قد تكون خطرة إذا وضع السياسيون أيديهم على العملية، حيث تتخذ قرارات الاستثمار على أسس سياسية وليس اقتصادية. تاريخ الدول النامية في أميركا اللاتينية وإفريقيا والشرق الأوسط مليء بحالات فشل السياسات الاقتصادية وانهيارها في موجات من الفساد والسعي وراء الريع، كمحاولة الأرجنتين خلق سوق محلي لصناعة السيارات التي أشرنا إليها في الفصل 18. لكي ينجح التدخل الحكومي، على الدولة أن تمتلك ما أسماه بيتر إيفنز «استقلالية متجذرة»: ينبغي أن تستجيب البيروقراطيات للحاجات الاجتماعية، لكن ينبغي أن تكون أيضاً متحررة من الضغوطات لإرضاء نزعة التكسب في الدوائر السياسية، مما يسمح لها بتشجيع أهداف بعيدة المدى تخدم الصالح العام الأوسع. هذا النوع من السياسة الاقتصادية نجح في اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان والصين، لكنه فشل في كل مكان آخر؛ والسبب في اختلاف النتائج يكمن في نوعية الحكم والحكومة[3].

من أين تأتي قوة الدولة الآسيوية هذه؟ في حين أن سنغافورة وماليزيا محض ابتكارات استعمارية، فقد كان للصين واليابان وكوريا تقاليد دولة قوية، وإحساس راسخ بالهوية الوطنية قبل قرون من أي احتكاك مهم بالغرب. تعرضت هذه الدول

التقليدية لاضطراب شديد في القرنين التاسع عشر والعشرين بمواجهتها القوى الاستعمارية الغربية، واحتاجت مؤسسات دولها إلى إعادة هيكلة وإصلاح جذريين. لكن لم يتوجب على الحكومات البدء من الصفر، كما في أجزاء عديدة من إفريقيا. ثم إن الصين واليابان وكوريا كانت لتوها تتمتع بهويات قومية وثقافات مشتركة قوية، بل في الواقع شكلت بعض أكثر المجتمعات تجانساً إثنياً في العالم. وقد كانت تقاليد الدولة والهويات الوطنية الراسخة منذ القدم أساس نجاح المنطقة في التطوير الاقتصادي المذهل.

جزء كبير من شرق آسيا، إذن، كان يشبه أوربا من حيث قدرته على التسليم بقوة الدولة عندما بدأت مرحلة التصنيع. لكن مسار التطوير السياسي في المنطقة اتخذ وجهة مختلفة عن نظيره الأوربي. أوربا أقامت مؤسساتها القانونية/ القضائية في أواخر العصور الوسطى، قبل اندفاعة بناء الأمة التي حدثت من أواخر القرن السادس عشر وحتى نهاية القرن الثامن عشر. عنى هذا أن سلطات الدول الأوربية الحديثة كانت دائماً أكثر تقييداً من نظيراتها في شرق آسيا، برغم ادعاءات الحكم المطلق للملوك الأوربيين. وعلاوة على التقييد بقوة القانون، تحددت سلطات الدولة في أوربا إلى حد أبعد بظهور فاعلين اجتماعيين جدد، مثل الطبقات الوسطى والطبقات العاملة الصناعية، نظموا أنفسهم ضمن أحزاب سياسية وطالبوا بحقوق واسعة ضد الدولة. عمل القانون والمساءلة يداً بيد لتقييد سلطة الدولة، فأقر القانون حقوق المؤسسات الإقطاعية مثل البرلمان الإنكليزي في الطلب من الملك أخذ إذنها قبل فرض ضرائب جديدة. وهكذا أصبحت البرلمانات القائمة أصلاً على أساس أوليغارشي ضيق، أدوات لتأكيد سلطة الطبقات الجديدة الصاعدة التي نظمت أحزاباً سياسية وسعت إلى تمثيل أعرض.

على عكس ذلك، لم يبدأ التطور السياسي في شرق آسيا بحكم القانون بل بقيام الدولة. الصين، مثلاً، وبسبب افتقارها إلى دين متسام، لم تطور أبداً جسماً قانونياً/ قضائياً بقي خارج تشريعات الإمبراطور الموجبة، ولم تمتلك تراتبية قانونية/ قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية. حكم الإمبراطور الصيني بسلطة القانون، مستخدماً

السلطة القضائية/ القانونية أداةً للحكم البيروقراطي. وكانت تحت تصرف الحكام الصينيين دولة حديثة مبكرة استطاعت منع الظهور اللاحق لفاعلين اجتماعيين جدد قد يريدون معارضة أهدافهم، مثل المنظمات الدينية، أو طبقة نبلاء وراثية وراسخة تعيش (كما في أوربا) ضمن قلاع حصينة، أو بورجوازية تجارية تحكم نفسها بنفسها في مدن مستقلة وحرة. ونتيجة لذلك، كانت الحكومات الآسيوية التقليدية أكثر استبداداً بكثير من مثيلاتها في أوربا.

لذلك أيضاً كان التحدي السياسي في شرق آسيا مختلفاً جداً عن نظيره في بقية أرجاء العالم الاستعماري. سلطة الدولة هنا كانت حقيقة واقعة وأمراً مسلماً به. المشكلة بالأحرى كانت النقيض تماماً: كيف يمكن الحد من سلطة الدولة عبر القانون والحكومة التمثيلية. في بقية أرجاء العالم، مال توازن الدولة - المجتمع بشدة لمصلحة المجتمع، في حين مال لمصلحة الدولة بقوة في شرق آسيا. وعلى الرغم من وجود تنظيمات اجتماعية كان يمكن أن توازن قوة الدولة، فقد خضعت لرقابة شديدة ونادراً ما سمح لها بالتطور والازدهار من تلقاء ذاتها، وهو نموذج ما يزال مستمراً حتى يومنا الحالي.

البيروقراطية اليابانية

كانت اليابان أول دولة غير-غربية تحدّث أطرها وتنضم إلى العالم المتقدم، وهي بمعنى ما مثال نموذجي على ذلك النمط الشرق آسيوي الأوسع. فقد كانت تقاليد الدولة المتوارثة فيها قوية بما فيه الكفاية لتنجح في مقاومة الاستعمار كليةً، حتى في الوقت الذي أُعيدت فيه هيكلة مؤسساتها التقليدية عبر استعارات من نماذج أوربية مستوردة. العامل المفتاحي في هذه العملية كان خلق بيروقراطية وطنية مركزية أصبحت منذ أواخر القرن التاسع عشر المصدر الرئيس لسلطة الحكومة. وأدى ذلك في نهاية المطاف إلى وجود جيش خارج تماماً عن السيطرة، وصلت درجة استقلاليته حد جر البلاد كلها إلى حرب كارثية. ولم يوضع حكم القانون والمحاسبة الديمقراطية في مكانها الصحيح في المجتمع الياباني عبر التحشيد الشعبي للقوى

الديمقراطية، بل جاءا في النهاية عبر التدخل الخارجي من قبل الولايات المتحدة وغيرها من القوى الأجنبية.

في عهد شوغونية توكوغاوا(*) (1608-1868)، كان الشوغن تابعاً اعتبارياً للإمبراطور لكنه مارس في الواقع سلطة حقيقية باسمه. لم تحكم اليابان آنذاك كدولة بيروقراطية مركزية، بل كانت السلطة مقسمة بين «الباكوفو» - إدارة الشوغن في العاصمة إيدو (طوكيو) - وبضع مئات من الأقاليم (هان) يحكم كلاً منها نبيل عسكري أو «ديميو». درجت العادة على اعتبار هذا النظام («باكوهان») شبيهاً بالإقطاع الأوربي، لأن لا مركزية السلطة كانت على مستوى الإقليم، وكان لكل «ديميو» قلعته الخاصة ومجموعة محاربي ساموراي تابعين له.

لكن القول إن هذا النظام «إقطاعي» يخفي قدراً معتبراً من التساوق في الإدارة، والقدرة الاستثنائية للدولة اليابانية ما قبل الحديثة على اختراق المجتمع. ورثت اليابان في الفترة ما قبل الحديثة تقاليد حكم بيروقراطي تشكل على نحو صارم بالأعراف والممارسات الصينية. و«على الرغم من هيكليتها الإقطاعية الخارجية»، كما يقول بيتر دووز، «كانت اليابان من جوانب عدة دولة بيروقراطية نموذجية... فمكاتب الحكومة احتشدت بأكوام عالية من السجلات والوثائق من كل نوع يخطر على بال، من مسوحات الأراضي إلى سجلات السكان، وكلها بطريقة أو بأخرى سجلت أحوال معظم الناس. (في إقليم نامبو، وهي منطقة تربية خيول، سجلت الوثائق حتى عدد حالات حمل الخيول وموتها.)»[4] وكما في الصين، كانت الحكومة اليابانية حديثة قبل أن تبدأ عملية التحديث الاقتصادي ما بعد عام 1868 بفترة طويلة.

بدأت عملية التحديث الاقتصادي هذه بعد وصول «السفن السوداء» بقيادة الكومودور الأميركي ماثيو بيري عام 1853، وتمثل حالة نموذجية لما أسماه

(*) آخر حكومات إقطاعية عسكرية في اليابان (1603-1867) في الفترة ما قبل الحديثة، أو حقبة توكاغاوا أو إيدو. كل واحدة من هذه الحكومات ترأسها ديكتاتور عسكري مطلق (شوغن) من عشيرة توكوغاوا وحكمها من قلعة إيدو (طوكيو).

صمويل هنتنغتون «التحديث الدفاعي» (defensive modernization). أدت مطالب بيري وبقية القوى الغربية بفتح اليابان أمام الأجانب إلى الرضوخ لعدة اتفاقيات غير متكافئة تمنح الغرباء حق الوصول إلى الأسواق اليابانية. وبدوره أدى هذا الاستسلام للشروط الخارجية إلى نزع الشرعية عن حكومة توكاغاوا وإطلاق شرارة عصيان مسلح حرك عملية استعادة الدولة المركزية باسم الإمبراطور ميجي عام 1868. وقد أملت الحاجة الملحة لاستعادة الدولة المركزية رغبة اليابان بتجنب مصير الصين، التي خسرت أجزاء من أقاليمها الساحلية للقوى الأجنبية. بقي إلغاء المعاهدات غير المتكافئة، واعتراف القوى الاستعمارية باليابان نداً، أمرين مركزيين في توجه اليابان نحو التحديث طوال العقود الأولى من القرن العشرين. وكما في بروسيا، قاد مفهوم التهديد العسكري عملية بناء الدولة اليابانية[5].

طرأ التطور السياسي في اليابان بسرعة مدهشة في عقد السبعينيات من القرن التاسع عشر. في عام 1871، أُلغيت جميع الأقاليم الإدارية بضربة واحدة، وأُمرت بأن تدمج قواتها العسكرية في جيش وطني واحد. وبحلول عام 1876، جردت نخبة الساموراي من امتيازاتها ورواتبها ومنعت من حمل سيفيها الرمزيين (كاتانا)، بعد أن كان أفرادها وحدهم المخولين بحمل السلاح في نظام توكوغاوا. ثم أنشأ جيش جديد من المجندين على مبادئ تنظيمية حديثة، واحتل الفلاحون المكروهون سابقاً صفوفه ورتبه العسكرية. أدت هذه التغييرات إلى تمرد الساموراي المعروف باسم «عصيان ساتسوما» عام 1877، وقمع عسكرياً في وقت قصير من قبل جيش المجندين الجديد[6].

نميل عادة إلى تقبل هذه الحقائق التاريخية كنتاج طبيعي لقرار اليابان بالتحديث. لكن، مقارنة مع أجزاء أخرى من العالم، كانت هذه التطورات استثنائية بكافة المعايير. في أوربا، استمرت عملية إلغاء الامتيازات الإقطاعية وخلق دولة مركزية حديثة من أواخر القرن السادس عشر إلى أواخر القرن التاسع عشر، تبعاً للبلد المعني، وتضمنت مستويات هائلة من الصراع الاجتماعي العنيف في أغلب الأحيان. في العالم النامي المعاصر، لم يحدث بعد مثل هذا التعزيز لسلطة الدولة، رغم سنوات

طويلة من المحاولة. لا تزال باكستان، مثلاً، ترزح تحت هيمنة نخب نصف إقطاعية راسخة من ملاك الأراضي الذين لا نية لهم بالتخلي عن امتيازاتهم. ولم تستطع ليبيا والصومال إجبار ميليشياتها على الاندماج في جيش وطني جديد. على النقيض من ذلك، عززت اليابان دولتها الحديثة خلال عقد واحد أو أكثر بقليل.

أحد أبرز الأسباب العديدة التي أُعطيت لتبرير هذا الاختلاف القوة الاستثنائية لإحساس اليابان في عهد توكوغاوا بهويتها الوطنية. اليابان أمة جزيرة حكمتها منذ البدء سلالة واحدة لم تنقطع، وتمتعت بدرجة عالية جداً من التساوق الإثني والثقافي. كان أوليغارشيو الحقبة الميجية حريصين على رعاية هذه الهوية، عبر سياسات مثل الإعلاء من شأن الشنتو وعبادة الإمبراطور وجعلهما دين الدولة. وكانت للشنتو آثار سياسية مباشرة، إذ وفرت مصدر شرعية للدولة الحديثة المتمركزة على شخص الإمبراطور[7]. وجدت هذه التقاليد في اليابان لقرون خلت، لكنها أعطيت ببساطة تأكيداً أكبر بعد عام 1868. على عكس معظم النخب في الدول النامية، كان على قادة حقبة الاستعادة الميجية بناء دولة فقط وليس بناء أمة.

لم يحكم الإمبراطور الياباني فعلياً في النظام الجديد؛ كانت السلطة الحقيقية بيد حلقة ضيقة من الأوليغارشيين، بمن فيهم إتو هيروبومي وياماغاتا أريتومو وإينو كاورو، بالإضافة إلى العديد من المسؤولين المجهولين الآخرين في الأسرة الإمبراطورية، الذين عملوا خلف الكواليس لصناعة السياسات باسم الإمبراطور. أحد أول أعمالهم كان خلق بيروقراطية فيبرية حديثة أشرفوا هم أنفسهم في أغلب الأحيان على أقسامها. ومع مرور الزمن، أصبح من الصعب التمييز بين هذه المجموعة الأكثر تسييساً وبين المستويات العليا من البيروقراطية ذاتها. صار العاملون في حكومات «هان» القديمة أو الحكومات الإقليمية نواةً لبيروقراطية وطنية جديدة. فقدت تلك الحكومات المحلية استقلالها في الفترة بين عامي 1868 و1878، وتحولت إلى وحدات إدارية في المحافظات تخضع مباشرة للحكومة المركزية في طوكيو.

كما في أوربا، أصبح التعليم بوابة الوصول إلى الخدمة المدنية العليا. صارت كلية الحقوق في جامعة طوكيو الإمبراطورية (جامعة طوكيو الآن) سبيل الدخول المفضل إلى وزارات النخبة، كوزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة. وبحلول عام 1937، كان أكثر من 73 ٪ من كبار بيروقراطيي اليابان من خريجي جامعة طوكيو[8]. من حيث سرعته ونوعيته، كان نمو قدرة البيروقراطية اليابانية مثيراً للإعجاب. أكثر من 97 ٪ ممن عينوا حكام محافظات إداريين قبل عام 1900، لم يتلقوا تعليماً جامعياً رسمياً؛ لكن في الفترة بين عامي 1899 و1945، أصبح 96 ٪ من هؤلاء الموظفين ليس فقط حملة شهادات جامعية، بل تلقوا أيضاً تعليماً على الطريقة الغربية في واحدة من الجامعات الجديدة التي تأسست في العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر[9]. يصعب التفكير بدول نامية معاصرة أخرى خارج شرق آسيا نجحت في بناء رأسمال بشري داخل إدارات دولها بمثل هذه السرعة.

كما في البيروقراطية البروسية، خضع المسؤولون اليابانيون لامتحانات تنافسية، ودخلوا الخدمة المدنية كصف واحد. كان من الصعب تعيين موظفين بالواسطة لأنه لم يكن ثمة فرصة تقريباً لدخول الخدمة المدنية في منتصف أو نهاية الحياة المهنية للموظف. أوجد اليابانيون سلكاً مهنياً للخدمة المدنية عام 1884، مع نظام تقاعدي يكافئ الخدمة الطويلة. ووضع نظام الامتحانات عام 1887، وتعزز عام 1893، للتأكيد بقوة أكبر على فقه التشريع والقانون. بحلول عام 1899، حدد «قانون تشوكونين لتعيينات الخدمة المدنية» التوظيف في المستويات العليا حصراً بالناجحين في امتحانات الخدمة المدنية العليا المخصصة لهذا الغرض[10]. وقد أدى ذلك، بالإضافة إلى حقيقة أن العديد من البيروقراطيين جاؤوا من الأقاليم السابقة، مثل ساتسوما وتشوتشو التي قادت حركة الاستعادة الميجية، إلى درجة أعلى من الانسجام الداخلي بين أفراد مجموعة صغيرة جداً من كبار المسؤولين العامين[11].

تشكلت الدولة اليابانية، مثل الدولة الألمانية، في حالة حرب. حاربت اليابان الصين عام 1894ـ 1895، وضمت بعدها تايوان، ثم هزمت روسيا في الحرب اليابانية الروسية عام 1905، وحصلت على موطئ قدم في الصين، واحتلت كوريا

عام 1910. وكما في بروسيا، اعتبر تحديث البنية الإدارية للجيش الياباني قضية مفتاحية لبقاء الأمة. تلقى الجيش والبحرية زيادات هائلة في ميزانيتهما، وأنشأت أكاديميات جديدة لتدريب الضباط على الأساليب العسكرية الأوربية. أعطت الدولة اهتماماً خاصاً بمن سقطوا في حروب اليابان، وافتتحت ضريح ياسوكوني في طوكيو مكاناً لدفن أرواح موتى الحروب اليابانية عام 1869. كان نظام توكوغاوا على الدوام أوليغارشية عسكرية مشبعة بأخلاقية المحارب (بو شيدو) التي أدمجت بالأساليب التنظيمية الحديثة لبيروقراطية عسكرية ازدادت درجة استقلاليتها باطراد. وكان للوطنية اليابانية منذ البداية طابع عسكري، وهو تقليد يستمر حتى يومنا هذا، مع سعي الساسة اليابانيين المحافظين لزيارة ضريح ياسوكوني بانتظام، مما يثير استياء جارتي اليابان الصين وكوريا[12].

انتشار القانون في اليابان

بحلول الحرب الروسية – اليابانية، كان بمقدور اليابان التسليم بوجود دولة فيبرية حديثة. مشكلة اليابان آنذاك كانت مختلفة تماماً عن مشكلات الغالبية العظمى من دول العالم النامي المعاصر: بدل بناء سلطة الدولة كانت اليابان بحاجة إلى خلق مؤسسات للحد من سلطتها. وكان ذلك ضرورياً لحماية حقوق الملكية، وبالتالي آفاق النمو الاقتصادي، من صلف دولة متغطرسة، بالإضافة إلى ضرورته لحماية المواطنين من العسف وسوء المعاملة. وقد عنى ذلك إقامة حكم القانون وترسيخه.

مثل الصين، كان لليابان ما قبل الحديثة تاريخ طويل من الحكم بالقانون، وهو أمر مختلف عن حكم القانون؛ بمعنى أنه كان ينظر إلى القانون باعتباره أوامر الملك الإدارية الناظمة، والملزمة لجميع الرعايا باستثناء الملك نفسه. استعارت اليابان أول قانون مكتوب، «تايهو ريتسوريو» و«يورو ريتسوريو» على التوالي عامي 702 و718 م.، من قانون العقوبات الصيني المعروف باسم «تانغ كود» الذي ظهر في القرنين الميلاديين السابع والثامن. ومثل نظيره الصيني، كان القانون الياباني المبكر إلى حد بعيد جدولاً بالعقوبات الجنائية والجرمية؛ إذ لم يكن ثمة مفهوم للقانون الخاص، بما

في ذلك العقود أو الملكية أو التعويض عن الأضرار. ومثل الصين أيضاً، لكن على عكس أوربا والهند والشرق الأوسط، لم ينبع القانون الياباني من سلطة دينية مستقلة بتراتبيتها الخاصة من القضاة والفقهاء والمأولين، بل كان ببساطة الذراع الإداري للحكومة اليابانية، سواء الوطنية أم الإقليمية. بحلول عصر الاستعادة الميجية، دون القانون الياباني التقليدي، الإداري والجنائي، رسمياً وبشكل متسق نسبياً في أرجاء البلد كافة. وتغلغل التنظيم الإداري عميقاً في المجتمع الياباني الريفي، كما يدل نظام الأحوال الشخصية الذي سجل كل مواطن فرد ضمن حدود الدولة[13].

دعا اليابانيون فقهاء وباحثي القانون الغربي للمجيء إلى اليابان وتقديم النصح والمشورة، كما أرسلوا طلاباً ومسؤولين يابانيين لدراسة القانون الغربي كجزء من محاولتهم التحديثية. وحقيقة أن القوانين اليابانية التقليدية لم تشمل مجالات قانونية كبيرة بكليتها، خصوصاً في مجالات تتعلق بالاقتصاد، عنت أنه لا بد من استيرادها من الخارج. في الواقع، كان هناك مشكلات أعمق بكثير: لم يكن ثمة مكافئ في اللغة اليابانية لكلمة حق (droit) بالفرنسية أو (Recht) بالألمانية أو (right) بالإنكليزية. ولم يكن ثمة مفهوم لحقوق متوارثة للأفراد قبل دخولهم معاً في مجتمع ما، وأن دور الحكومة حماية تلك الحقوق الفردية، وهو مفهوم أساس وبالغ الأهمية للقانون الأوربي والأميركي. درس اليابانيون فكرة الحقوق الطبيعية المتضمنة في وثيقة إعلان الاستقلال الأميركي، لكنهم رفضوها صراحة واستبعدوها من صياغة الدستور الميجي[14].

لو أخذنا بالاعتبار هذه التقاليد القانونية السائدة، لربما كان من المحتم أن تستبعد اليابان القانون العام الإنكليزي بعد دراسته، لمصلحة نظام قانون مدني يعتمد مثيله الفرنسي والألماني. النسخة الإنكليزية بنظامها اللامركزي الممتد والقائم على حرية القاضي في وضع القانون، كان أقل ملاءمة للتقاليد اليابانية من قانون مدني أكثر إحكاماً يمكن زراعته في صلب التقاليد البيروقراطية اليابانية القائمة. استورد اليابانيون عدة أجزاء من القانون المدني بالجملة، في عملية بلغت ذروتها بالقانون المدني الموسع لعام 1907؛ بينما بقي العمل بالقانون الياباني التقليدي في

قضايا الأسرة، حيث جرى توسيع القوانين المتعلقة بالـ (آي) أو العائلة من طبقة الساموراي لتشمل عموم المجتمع[15].

بتبنيها قانوناً مدنياً، طبقت اليابان حكماً حديثاً وفق القانون. لكن حكم القانون يتضمن علاوة على ذلك فكرة أن القواعد ستكون ملزمة ليس فقط للمواطنين العاديين بل أيضاً للملك نفسه، أو في هذه الحالة الإمبراطور. في الأنظمة السياسية الحديثة، يتم ذلك نموذجياً بتبني دستور رسمي مكتوب يوضح مصدر سلطة الحاكم، ويعرّف (وبالتالي يحدد) بدقة سلطات الحكومة. قامت الحكومة اليابانية بذلك عام 1889 بإصدارها «الدستور الميجي»، الذي بقي نافذاً حتى تبني دستور كتبه الأميركيون عام 1947 بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

صيغت مسودة الدستور الميجي سراً من قبل خمسة أشخاص، كان أحدهم الخبير الدستوري الألماني كارل فريدريك هيرمان روسلر. تلا ذلك رحلة إلى أوربا استغرقت ثلاثة عشر شهراً قام بها إتو هيروبومي، أحد أقوى أوليغارشيي العهد الميجي، لدراسة القوانين الدستورية الأوربية. وحقيقة أنه اختار قضاء كل ذلك الوقت في الخارج لدراسة الموضوع، وحقيقة أن زملاءه سمحوا له بذلك، دليل على الأهمية التي أولتها القيادة للقانون في مستقبل اليابان (خدم إتو لاحقاً في منصب الحاكم العام المقيم في كوريا، واغتاله قومي كوري عام 1909).

رفض الدستور الميجي نموذج السيادة البرلمانية لصالح نظام أكثر محافظة وأقرب إلى دستور بسمارك للإمبراطورية الألمانية[16]. ولم يعط الدستور السيادة للشعب الياباني بل للإمبراطور، فاستمدت كل الهيئات التابعة سلطاتها منه. كان للإمبراطور حق تعيين الوزراء وإعلان الحرب والسلم، ومن ثم السيطرة الحصرية على الجيش. ونص الدستور على إقامة مجلس نبلاء وراثي (Kizokuin)، ومجلس تشريعي أو برلمان (Diet) ينتخب بموجب امتيازات ملكية محدودة للغاية لا تشمل أكثر من 1 بالمئة من السكان. ومع أن المجلس التشريعي تمتع بسلطات مراقبة الميزانية، إلا أنه لم يتمتع بسلطة خفضها؛ وفي حال فشل المجلس في إقرار ميزانية الحكومة المقترحة،

تبقى ميزانية العام الأسبق نافذة. كما عدد الدستور قائمة طويلة من حقوق المواطنين لكنه حددها لفوره بالقول إنها خاضعة للقانون ومتطلبات السلم والنظام. في كل الأحوال، كان ينظر إلى تلك الحقوق باعتبارها مكرمة من الإمبراطور الذي يهبها وليست حقاً طبيعياً أو إلهياً[17].

تتباين تقييمات الدستور الميجي إلى حد بعيد تبعاً لما إذا كان المراقب يرى نصف الكأس الفارغ أم المليء. يشير جورج أكيتا إلى أن توجه اليابان إلى العسكرتارية في ثلاثينيات القرن الماضي دفع العديد من الباحثين اليابانيين المعاصرين إلى التشديد على انحرافات الدستور الميجي عن الممارسة الديمقراطية السليمة، وإلى رؤية هذه الانحرافات باعتبارها تمهد الطريق بالضرورة للاستبداد المطلق اللاحق. لكنه جادل بأن الأمر الأكثر منطقية النظر إلى نصف الكأس المليء، فقد انتقلت اليابان من وضع لم يكن فيه أي محددات رسمية من أي نوع لسلطة الإمبراطور، إلى وضع جرى فيه تنظيم السلطة وتحديدها بطرق عدة. مع أن الإمبراطور تمتع بحق تعيين الوزراء، مثلاً، فكل قراراته كان يجب أن يصادق على توقيعها أحد الوزراء. كما اشترك الإمبراطور في السلطات التنفيذية مع مجلس ملكي خاص (على غرار السابقة البريطانية)، وهو مجلس أعيان من كبار رجالات الدولة عرف باسم «جينيرو»، وضم في العقد الأول والثاني من القرن العشرين رئيس مجلس الوزراء وحكومته. عملياً، حظي المجلس التشريعي المنتخب بحق نقض الزيادات في الميزانية، مما أعطاه نفوذاً معتبراً على الحكومة في عصر تزايد مطرد للإنفاقات المالية، وهو نفوذ أصبح واضحاً منذ انعقاد أول جلسة للمجلس التشريعي. وكما في دولة القانون الألمانية (Rechtsstaat)، لم تؤد إناطة السيادة رسمياً بالإمبراطور إلى الممارسة الاعتباطية والتعسفية للسلطة، لأن الملك ملتزم بالحكم عبر بيروقراطية خاضعة للقانون[18].

بالطبع، كان من الأفضل وضع دستور ديمقراطي كامل يحمي حقوق الأفراد، بدل ذاك النوع نصف الاستبدادي الذي مثله الدستور الميجي، أو دستور بسمارك في السياق ذاته. فالأنظمة السياسية التي تركز سلطات أكثر من اللزوم بأيدي فئة صغيرة تدعو في الواقع إلى إساءة استخدام تلك السلطات، سواء في الشؤون

الاقتصادية أو السياسية. حكم القانون الحقيقي يجب أن يكون ملزماً للدولة نفسها وللنخب الرئيسة التي تقف وراءها. ونظراً لغياب طرف ثالث مختص بفرض الدستور وإنفاذه، يبقى مدى استقراره وصلابته معتمداً إلى حد أبعد بكثير على الدرجة التي ترى فيها مجموعات المصالح الرئيسة أن من مصلحتها الذاتية الالتزام بأحكامه. لذلك يبدو السؤال الواجب طرحه حول الدستور الياباني هو: من هي القوى السياسية والاجتماعية الفاعلة التي كانت تدفع إلى تحديد السلطات السيادية للإمبراطور؟ ولماذا قبل الأوليغارشيون اليابانيون الحدود القانونية على سلطتهم في حين كان بمقدورهم الحكم بطريقة أكثر اعتباطية وعسفاً؟

في هذا السياق، كانت التسوية اليابانية عام 1889 مختلفة جداً عن مثيلتها الإنكليزية عام 1689؛ لأن الدولة اليابانية واجهت مجموعات قليلة جداً من المعارضة المنظمة، سواء من النخبة أو القاعدة. أقوى تلك المجموعات وأخطرها كانت طبقة الساموراي السابقين، الذين عانوا أكبر خسارة في المكانة والدخل نتيجة عصر الاستعادة الميجية. بعد منعهم من حمل سيوفهم التقليدية، وإجبارهم على قص عقد شعرهم الطويل واعتماد تسريحات الشعر القصير على الطريقة الغربية، اضطر العديد منهم للقيام بأعمال مهينة مثل الزراعة أو التجارة، أو السقوط بدلاً من ذلك في مهاوي الفقر والفاقة. قام الساموراي السابقون بعدة انتفاضات مسلحة بعد الاستعادة الميجية، لكنهم اختفوا من عالم السياسة بعد الهزيمة العسكرية لعصيان ساتسوما عام 1877. مجموعة ساخطة أخرى كانت الفلاحين الذين تضرر كثير منهم بالإصلاحات الميجية المتعلقة بضريبة الأراضي والتجنيد العسكري. قام الفلاحون بعدة احتجاجات في سبعينيات القرن التاسع عشر، لكن السخط في النهاية بقي محلياً ولم تنظم مجموعات الفلاحين نفسها أبداً في حزب أو حركة وطنية. أخيراً كان هناك ليبراليو الطبقة الوسطى الذين تبنوا المثل الغربية في الحرية والديمقراطية، وشكلوا حركة حقوق شعبية وأسسوا الحزب الليبرالي («جيوتو»). قدم الليبراليون عرائض ونظموا احتجاجات وتعرضوا للقمع من النظام الميجي، مما دفع بعض الأعضاء إلى اللجوء إلى الاغتيالات والمقاومة المسلحة. لكن حركة

الحقوق الشعبية فقدت زخمها عام 1871، حين أعلنت الحكومة أن الإمبراطور سيمنح اليابان دستوراً جديداً في نهاية العقد[19].

وهكذا، على عكس الدستور الإنكليزي، لم يكن الدستور الياباني نتاج صراع طويل بين فئتين اجتماعيتين راسختين اتفقتا عملياً على اقتسام السلطة. ولم يكن الدستور الميجي نتاج تحشيد قاعدي من قبل الطبقات الوسطى والوسطى-الدنيا الساعية إلى فرض دستور على ملك كاره، كما حدث أثناء الثورة الفرنسية. كل المراقبين تقريباً يجمعون على أن كتابة دستور جديد ومنحه للعامة كانتا إلى حد بعيد عمليتين من القمة إلى القاعدة، دفع إليهما فاعلون في قمة السلطة اليابانية، أمثال إيتو هيروبومي. ربما أجبر الأوليغارشيون على القيام بذلك نتيجة حركة الحقوق الشعبية، لكنهم بقوا مسيطرين على العملية السياسية طوال الوقت. لم يكن ثمة مكافئ للربيع العربي أبداً في اليابان[20].

في النهاية، لم تكن القوة التي دفعت اليابان إلى وضع دستور فئةً اجتماعية محلية، بل المثال الذي قدمه الأجانب. ولم توجد قوة غربية في هذه المرحلة تحاول جهاراً إكراه اليابان على منح دستور لمواطنيها، بل رأى اليابانيون أنفسهم أن تبني دستور شرط ضروري للاعتراف بهم كقوة عظمى تتمتع بحقوق مساوية لحقوق الدول الغربية. كانوا يتبعون القياس المنطقي [السقراطي] القائل: «كل الدول الحديثة لها دساتير؛ اليابان تطمح لأن تكون دولة حديثة؛ إذن يجب أن يكون لليابان دستور». أما المبرر السياسي المباشر للقيام بهذه التغييرات فكان الرغبة بإلغاء الاتفاقيات المجحفة، وهو ما تم تحقيقه فعلاً عام 1899. لكن الدافع وراء هذا الهدف لم يكن المصلحة الاقتصادية بقدر ما كان الرغبة بتحقيق الاعتراف بمكانة اليابان كمجتمع حديث بنظر القوى الغربية[21].

جنون الاستقلالية البيروقراطية

كما في المانيا، أصبحت البيروقراطيات الفيبرية الحديثة التي أوجدتها اليابان بعد عصر الاستعادة الميجية مستقلة لدرجة أنها قادت البلاد إلى كارثة. أدَّعي هنا أن أصل تحول اليابان إلى اليمين في ثلاثينيات القرن العشرين تجذر في هذا التطور، لا في أية أسباب اجتماعية أعمق.

إحدى أشهر المحاولات لتفسير التحول «الفاشي» في اليابان من ناحية اجتماعية قدمه بارنغتون مور. جادل مور بأن هناك ثلاثة سبل واضحة للحداثة، وبأن الفلاحين لعبوا دوراً مهماً في كل منها. السبيل الأول ديمقراطي، ويتمثل بإنكلترا وأميركا الشمالية، حيث تحولت الزراعة الفلاحية والترتيبات السياسية الإقطاعية بالإكراه إلى زراعة تجارية (في إنكلترا)؛ أو لم توجد أصلاً بسبب هيمنة الزراعة الأسرية (في الشمال الأميركي). الطريق الثاني كان عبر ثورة الفلاحين، وهو السبيل الذي اتخذته روسيا والصين الشيوعيتان. الطريق الثالث للتحديث السبيل الفاشي الذي يولّد فيه نظام زراعة قمعي دولة استبدادية، تنجو لاحقاً من سيطرة خالقيها[22].

تبدو حجج مور مقنعة إلى حد ما في تعليل أسباب عدم قيام ثورة فلاحية في اليابان على غرار الثورتين الصينية والروسية. فقد شجع النظام الضريبي في عهد شوغونة توكوغاوا على زيادة الإنتاجية الزراعية في القرن الأسبق لعصر الاستعادة الميجي، وكان الفلاحون في الواقع يزدادون غنى باطراد مع مرور الزمن. علاوة على ذلك، أدت الطريقة الجماعية في تقدير الضرائب، والطابع اللا-شخصي نسبياً للحكومة اليابانية كجابي لتلك الضرائب، إلى قيام درجة عالية من التضامن المجتمعي أو رأس المال الاجتماعي على مستوى القرية. ويقف ذلك على طرفي نقيض مع الصين، حيث أدت الضرائب الزراعية - أي التفويض الخارجي لوكلاء خاصين وغالباً نهبيين لجباية الضرائب - بالإضافة إلى الفردانية المتمركزة على الأسرة، إلى توليد حالة من عدم الثقة لدى الفلاحين الصينيين[23]. كانت درجة سخط الفلاحين وغضبهم في

صين تشينغ أعلى بكثير من مثيلتها في اليابان الميجية، وهو غضب استغله الحزب الشيوعي الصيني لاحقاً في تحشيد الفلاحين. وبرغم قيام بعض الثورات بالتزامن مع ازدياد تجارية الزراعة في اليابان، قبل عهد الاستعادة الميجية وبعده، فإنها لم تصل إلى مستوى كافٍ لتوليد انتفاضة وطنية عارمة[24].

أما محاولة مور ربط حيازة الأراضي الزراعية بصعود الحكومات العسكريتارية في ثلاثينيات القرن العشرين فأقل إقناعاً. يسعى مور هنا إلى إقامة تناظرات بين اليابان وبروسيا، وهي دولة كان جيشها متورطاً بالفعل في نظام حيازة أراض زراعية ازداد قمعية باطراد منذ القرن السادس عشر. ضباط الجيش البروسي كانوا يجندون مباشرة من طبقة ملاك الأراضي النبلاء (اليونكر)، الذين كانوا في حياتهم المدنية مشغولين دائماً بقمع فلاحيهم. لكن حيازة الأراضي الإقطاعية في اليابان بحلول أواخر القرن التاسع عشر كانت لتوها تستبدل بصيغ حيازة وزراعة تجارية أكثر حرية. بعض كبار ملاك الأراضي ممن بقوا على قيد الحياة حتى قيام الإصلاح الزراعي الذي فرضه الأميركيون أواخر الأربعينيات، شكلوا جزءاً من القاعدة السياسية للأحزاب اليابانية المحافظة. لكن أهميتهم السياسية للائتلاف المحافظ في اليابان كانت أقل بكثير، مقارنة مع النبلاء (اليونكر) في المانيا قبل الحرب العالمية الأولى، أو كبار ملاك المزارع (إستانزيا) في الأرجنتين إبان انقلاب عام 1930، وقد واجهوا فعلياً معارضة من قبل الناشطين البيروقراطيين داخل أطر الدولة العسكرية الصاعد[25].

في الواقع، باستثناء الاستقلالية العسكرية، يمكن تماماً وضع تاريخ مغاير تطورت فيه اليابان باتجاه ديمقراطية أقرب إلى الأسلوب الإنكليزي. فبعد أن بقيت على الحياد في الحرب العالمية الأولى، عاشت اليابان فترة توسع اقتصادي نشط، مما أدى إلى نمو سريع لطبقة مدينية وسطى، وانتشار مستويات أعلى من التعليم. انتهت فترة الازدهار فجأة عام 1920، مع عودة القوى الأوروبية إلى الأسواق الآسيوية، وشهدت فترة الركود الطويلة التي أعقبتها نمو نقابات العمال وازدياد اضطرابات العمل، وصعود أنواع مختلفة من الجماعات الماركسية واليسارية، وتعزيز الرأسمالية الصناعية من قبل التجمعات الصناعية اليابانية الهائلة (المعروفة باسم «زايباتسو»).

ما كان ينبغي لأي من هذه التطورات أن يكون بالضرورة مدمراً للديمقراطية اليابانية، لأن تلك التطورات حدثت أيضاً في بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة في الفترة نفسها. لو أن الأحزاب السياسية القادرة باطراد على المنافسة في المجلس التشريعي الياباني استوعبت مشاركة هذه الفئات الجديدة، لكانت الديمقراطية تعززت في اليابان بحلول الثلاثينيات[26].

ما اعترض هذا السبيل كانت القرارات التي اتخذها الجيش الياباني الذي لم ينتشر في اليابان بل في الإمبراطورية اليابانية وراء البحار. بمعنى ما، ولدت الاستبدادية اليابانية في منشوريا وليس في طوكيو أو الريف الياباني. كانت البحرية اليابانية تشعر بالألم والمرارة من التنازلات التي قدمتها لبريطانيا والولايات المتحدة في المؤتمر البحري في واشنطن عام 1930. والجيش الياباني من جهته كان يأمل بإقامة دولة داخل دولة في منشوريا. اغتال بعض صغار الضباط في جيش كوانتونغ أمير الحرب تشانغ تسو-لين، وبعد «حادث منشوريا» في شهر أيلول/ سبتمبر عام 1931، استولى الضباط على القسم الأكبر من منشوريا الجنوبية. كانت الحكومة المدنية في طوكيو منقسمة على نفسها وفشلت في الاستجابة على نحو ملائم، ولم يعط الدستور الميجي الحكومة المدنية المنتخبة سلطة مباشرة على الجيش في كل الأحوال. أصبح الإمبراطور أسير القوات المسلحة إلى حد أبعد مما كان عليه الحال في ألمانيا قبل الحرب العالمية الأولى، بدل أن يكون قائدها الأعلى. وهكذا بدأت فترة عنف سياسي متصاعد، اغتال فيها الجيش أو السياسيون اليمينيون أو المتعصبون، باسم الإمبراطور، العديد من السياسيين المدنيين، بمن فيهم رئيسي الوزراء هاماغوتشي وإينوكاي، عامي 1930 و1932. حاول الضباط الراديكاليون القيام بانقلاب عام 1936، ورغم أن الحكومة المدنية أوقفتهم، فقد أرهبها الحادث إلى درجة أنها لم تستطع منع جيش كوانتونغ من افتعال «حادث جسر ماركو بولو» عام 1937، والتورط بغزو واسع النطاق لكامل الصين[27].

على عكس الفاشية الألمانية والإيطالية، لم ترتبط العسكريتارية اليابانية بحزب سياسي جماهيري. ورغم أنه كان للجيش حلفاء مدنيون بين مختلف الجماعات

اليمينيــة، فإنــه لم يعتمــد على قاعدة اجتماعيــة عريضة داخل البــلاد، كما فعل الجيش الألمــاني، بــل كان صنيعة صغار الضبــاط في جيوش اليابان الميدانية، أمثال إيشــيوارا كانجــي، مهنــدس «حادث منشــوريا» الذي طور خــلال رحلاته ودراسته مفهوم «الحــرب الشــاملة» الــذي شــاع لاحقــاً بــين القــوى العظمى. بنــى الجيش الياباني آيديولوجيته الوطنية الخاصة والمعادية للرأسمالية، مستنكراً مادية المجتمع الصناعي وأنانيتــه، وناظــراً بحنين إلى ماض ريفي متخيل. لكن مــا احتفى به الجيش الياباني لم يكن حياة الفلاحين البسيطة بقدر ما كان أخلاقيات الشرف المرتبطة بالأرستقراطية العســكرية القديمــة. كانــت الاســتقلالية البيروقراطيــة داخــل الجيــش قويــة عــلى وجــه الخصوص بســبب تمســك الضباط بـ «الحق العريــق للقادة المحليــين في القيام بعمليات عسكرية في حالات الطوارئ، دون انتظار الأوامر المباشرة من مقر القيادة المركزيــة»[28]. وهكــذا، خلال ثلاثينيــات القرن العشرين، نجح الــوكلاء في تحويل أنفسهم إلى رؤساء أصلاء.

القانون والديمقراطية

وصــل حكــم قانــون حقيقــي إلى اليابان أخــيراً مــع هزيمتها في حــرب المحيط الهــادي، وتبنيهــا دســتوراً بصياغة أميركية بقي نافــذاً دون تعديل منــذ عام 1947. هنــاك عــدة خطــوات قانونية مهمة قــادت إلى هذه النتيجــة، بما فيها قــرار إمبراطور اليابان في 16 آب/ أغسطس 1945 قبول إعلان بوتسدام والاستسلام دون قيد أو شرط، والمرسوم الإمبراطوري الصادر في أول كانون ثاني/ يناير 1946 الذي أعلن فيــه تخليه عن عقيــدة الألوهية الإمبراطوريــة[29]. صاغت حكومــة اليابان المهزومة والمحتلــة مجموعــة تعديلات طفيفة على الدســتور الميجي، وحــين سربتها للصحافة دفعــت الجنــرال دوغلاس ماك آرثر، القائــد الأعلى لقوات الحلفــاء، إلى إصدار أمر بصياغــة وثيقــة مختلفــة جداً قُدمــت إلى الحكومة اليابانية المذهولة في شــهر شــباط/ فبراير عام 1947.

تضمنت المسودة الأميركية عدة تغييرات مفتاحية: لم تعد السيادة منوطة بشخص الإمبراطور بل بالشعب الياباني؛ إلغاء نظام النبلاء برمته؛ وضع قائمة بالحقوق الأساسية للمواطن الياباني دون تعديلات على غرار الدستور الميجي؛ إقرار المادة 9 الشهيرة التي تتخلى اليابان بموجبها عن حقها في شن الحروب والاحتفاظ بجيش مقاتل. نوقش الدستور الجديد أمام برلمان جديد، وأصبح نافذاً يوم 3 آذار/ مارس 1947 [30].

ينتقد الوطنيون اليابانيون المعاصرون، أمثال إيشيهارا شنتارو حاكم طوكيو الأسبق، المادة 9 ودستور ما بعد الحرب ككل، كونه مفروضاً على اليابان من الخارج، ويجادلون بضرورة تعديله واستعادة حق اليابان في الاحتفاظ بقوات عسكرية وحقها في الدفاع عن النفس. لكن قبل القبول بهذه السردية، علينا ملاحظة أن الأميركيين حاولوا فرض كثير من السياسات المختلفة على اليابان بعد عام 1945، فشل بعضها وأثبت بعضها الآخر رسوخه وقابليته للبقاء. إلى جانب النظام الديمقراطي المتجسد في الدستور ذاته، تضمنت السياسات الراسخة الإصلاح الزراعي الذي أنهى نظام حيازة الأراضي ووزعها على الفلاحين الأفراد، وتمكين المرأة وتقوية حقوقها القانونية والسياسية. فيما بعد، كانت الغالبية العظمى من اليابانيين ممتنة جداً لهذه التغييرات التي فرضت عليهم، خصوصاً النساء اللاتي ضمن الدستور حقوقهن بفضل صلابة شابة اسمها بيتي سيروتا كانت من بين العاملين في لجنة صياغة الدستور [31]. عملياً، كان النظام الياباني عالقاً لأمد بعيد في حالة توازن سلبي لم يكن الفاعلون المشاركون فيه ليقبلوا أبداً إحداث تغييرات معينة بمفردهم، مثل تبني السيادة الشعبية بدل الإمبراطورية، والإصلاح الزراعي، وحقوق المرأة. الأميركيون لم يجبروا اليابان على القبول بنتائج بغيضة قدر رغبتهم بمساعدة اليابانيين على تحقيق توازن أكثر إيجابية.

من الجهة المقابلة، فشل الأميركيون في تحقيق نتائج معينة أخرى كانوا يرغبون بتحقيقها. أحدها كان تفكيك التكتلات الصناعية الهائلة (زايباتسو) التي اعتبرت مسؤولة عن تمويل الحرب والدفع باتجاهها. رسمياً، حلت تكتلات «الزايباتسو» نفسها، لكنها سرعان ما أعادت تشكيل ذاتها على أساس غير رسمي، مثل تجمعات

الـ«كيريتسـو» (القائمـة عـلى علامـات تجاريـة شـهيرة مثل سـوميتومو وميتسـوي وميتسوبيشي)، التي أصبحت لاحقاً أساس المعجزة الاقتصادية اليابانية[32].

عـلاوة على ذلك، طبقـت الشرائع القانونية المفروضة والمستعارة التي تشـكل بمجملهـا القانـون الياباني المعاصر بشـكل مختلف تماماً عن أوربا وأميركا الشـمالية. كذلـك كانت اليابان وباقي الدول الآسـيوية على الدوام أقـل تقاضياً من الولايات المتحـدة، وقـد انخفـض في الحقيقة نصيـب الفرد اليابـاني من عـدد المحامين وعدد الدعـاوى القضائيـة خلال العقود الثلاثة التي أعقبت انتهـاء حرب المحيط الهادي. مقارنـة بالغربيـين، يلجـأ اليابانيون عموماً إلى اسـتخدام أكثف لعمليـات التحكيم وتسوية النزاعات بطرق غير رسمية[33].

مجال أخير لفشـل المؤسسات المفروضة كان محاولة إخضاع الجهاز البيروقراطي اليابـاني لقـدر أكـبر مـن السـيطرة الديمقراطيـة، أو بكلـمات أخـرى تقليص مدى اسـتقلاليته. كـما في المانيا، سـعت سـلطات الحلفاء التـي احتلت اليابـان إلى تطهير البيروقراطيـة ممـن اعتبرتهم مجرمـي حرب وقوميـين متطرفين. لكـن الحاجة لإبقاء اليابان مسـتقرة وجيدة الحكم، خصوصاً في ظـل ضغوطات الحرب الباردة، حدّت مـن هـذه الجهود. في حالات عدة، اقتصر الأمر على إقالة الوزراء ونواب الوزراء في فترة الحرب من مناصبهم، وتسـلق البيروقراطيين الشـباب ببساطة سلم الترقيات، مـع الاحتفـاظ بتقاليدهـم البيروقراطية على حالهـا. لذلك، حتى في ظل دسـتورها الديمقراطـي الجديد، بقيـت البيروقراطية مركز صناعة القرار السـياسي في اليابان. هيمـن الحـزب الليبرالي الديمقراطي (LDP) على السياسـة اليابانية طويلاً، وسـيطر على قرارات الإنفاق، ووزع مكافآت الدعم بسـخاء على المصالح الأثيرة لديه، لكنه لم ينجـح أبـداً في اخـتراق البيروقراطية وإدخـال رجالاته إليها. عـلى العكس تماماً، أنتجـت البيروقراطيـة عدداً لا حصر له من المسـؤولين الذين انتقلـوا بعد تقاعدهم (المسـمى "أماكوداري" أو "النزول من السـماء") لتبوء مناصب قيادية مهمة في عالم السياسـة، وسـهلوا التعاون الوثيق- بـل التواطؤ- بين الحكومة والحـزب الليبرالي الديمقراطـي. أصبحت هذه البيروقراطية إحـدى أضلاع "المثلث الحديدي" الذي

هيمن على السياسة اليابانية طيلة جيلين كاملين، وضم معها قطاع المال والأعمال، والحزب الليبرالي الديمقراطي.

بالرجوع إلى الماضي، بات واضحاً اليوم أن القسم الأكبر من النظام البيروقراطي المتركز حول وزارة التجارة والصناعة الدولية (وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة الآن)، الذي وجه المعجزة الاقتصادية اليابانية في سنوات ما بعد الحرب، كان في الواقع سليل البيروقراطية التخطيطية زمن الحرب. فالأصول البعيدة لهذه الهيئة ترجع إلى مجموعة ضباط ارتبطوا بجيش كوانتونغ في منشوريا، وأسسوا نظام تخطيط مركزي لاقتصاد ذلك الإقليم. جيء بهذا النظام إلى اليابان ذاتها عام 1941، وأصبح محور نظام تخصيص الموارد في سنوات الحرب[34]. وهكذا كان المفاوضون التجاريون الأميركيون في سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي يتجادلون حول قضايا اقتصادية مع سلالة البيروقراطيين اليابانيين الذين شارك آباؤهم في حرب المحيط الهادي.

في حين كانت البيروقراطية اليابانية قوية مقارنة بأجزاء أخرى من النظام السياسي، فإن تجسدها في فترة ما بعد الحرب لم يكن أبداً مركزياً وحازماً كنظيرتها الصينية. غالباً ما توزعت السلطة في اليابان بين هيئات مختلفة، سادت كلاً منها فئات وشلل توجّب عليها السعي للتوصل إلى إجماع قبل أن تستطيع اتخاذ القرار. وعزز ذلك في السنوات الأخيرة النزعة إلى تأجيل الخيارات الصعبة، سواء فيما يتعلق بالطاقة النووية أو دعم المنتجات الزراعية. أضف إلى ذلك أن ثمة دلائل قوية على أن النظام البيروقراطي نفسه قد تآكل وانحدر، مع نهاية نظام التقاعد (أماكوداري) عام 2007، مما قلص حوافز توظيف النخب، ومع سعي الأحزاب السياسية لوضع مؤيديها في مناصب بيروقراطية مفتاحية.

سيادة اليابان المفقودة

وضع تطور اليابان السياسي منذ منتصف القرن التاسع عشر أنموذجاً اتبعه فيما بعد، مع بعض التنويعات، عدد من المجتمعات الأخرى في شرق آسيا.

قبـل مواجهتهـا الغرب، كانت اليابـان لتوها تنعم بدولة قوية اتسـمت بالعديد مـن خصائص البيروقراطيـة الفيبرية، مع ميل تـوازن الدولة-المجتمع بقوة لصالح الدولـة. كانت هناك فئـات اجتماعية مختلفة- مزارعون وتجـار ومحاربون- لكنهم لم يكونـوا منظمين للعمل الجماعي بطريقة مماثلة للمدن الأوربية المسـتقلة، بكنائسـها ونقابـات عمالهـا وما شـابه. لذلـك كان أمام المجتمـع المدني مهمة أصعـب في تقييد الدولة عبر المطالبة بحكم القانون والحكومة المسؤولة.

نـما المجتمع المدني بشـكل هائل بعد دمقرطة اليابـان، فظهرت طائفة متنوعة من الجماعات البيئية والنسوية والإعلامية والقومية والدينية. غير أن قدرة المجتمع المدني الياباني على التحشـيد لتحقيق أهداف سياسـية يبقى ضعيفاً مقارنةً بالديمقراطيات الصناعيـة الأخـرى. بمعنى مـا، يمثل صعود الحـزب الديمقراطـي الياباني (DPJ) ووصولـه إلى رئاسـة الـوزارة عام 2009، ظهـور ثقافة معارضة أقـوى. لكن أداءه البائـس لاحقـاً تجاه أحـداث مثل زلـزال توهوكو عـام 2011 والأزمـة النووية في مفاعل فوكوشيما، يُلقي ظلالاً من الشك حول ثبات هذا التحول واستمراريته.

مـا عوض عن غيـاب المجتمع المدني الأهـلي في اليابـان كان الضغط الخارجي. كما رأينا، لم يقبل أوليغارشـيو العهد الميجي قيوداً على سلطاتهم بسبب وجود تحشيد محـلي قوي لمواطنين يطالبـون بحقوقهم، بل لأنهم أرادوا أن تمنحهـم القوى الغربية مكانـة متسـاوية. وقد فُرض دسـتور عام 1947 عـلى اليابان بطريقـة أكثر مباشرة، والسـبب الوحيد الذي أبقاه شرعياً ومستقراً لأكثر من سبعين سنة هو وضع اليابان داخل النظام الدولي. عملياً، عبر المادة 9 من الدسـتور وعبر اتفاقية الأمن اليابانية-الأميركيـة لعام 1951، نجحت اليابـان في تلزيم عنصر مهم من أمنها إلى الولايات المتحـدة، وهـو قدرتها عـلى الدفاع عـن النفس. طالما بقـي التزام الولايـات المتحدة بالدفـاع عـن اليابان مقنعاً وموثوقـاً في مواجهة أعداء مثل كوريا الشـمالية والصين، سيبقى دستور 1947 ملائماً وقابلاً للحياة (ألمانيا، القوة المهزومة الأخرى في الحرب العالميـة الثانية، فعلت الشيء نفسـه بتعهيد أمنها وسـيادتها إلى حلف النيتو والاتحاد الأوربي.) أعلن رئيس الوزراء الياباني شـينزو آبي، وهو سـياسي قومي متشـدد عاد

إلى الحكم مجدداً عام 2012، عزمه تعديل المادة 9 من الدستور، وإعادة اليابان إلى الوضع الطبيعي كبلد ذي سيادة. إذا حدث ذلك، فقد تتغير أيضاً ملامح عديدة من تسوية ما بعد الحرب العالمية الثانية.

وضعت اليابان سابقةً أخرى تتبعها الدول الآسيوية، وتكمن في الميزات الأخلاقية لحكامها المستبدين. وتتجذر هذه الخصال بدورها في تراث اليابان الكونفوشيوسي، فكما قال جورج أكيتا:

> آمن [القادة الميجيون] قبل كل شيء بنخبوية متسامحة نشأت عن قبول التراتبية الطبيعية القائمة على المقدرة... ومثل كل الكونفوشيوسيين الأصيلين، كان القادة الميجيون يدركون تماماً أن خيطاً رفيعاً فقط يفصل النخب المستنيرة عن الاستبدادية... إذا كان المتوقع من الحاكم والمحكوم بذل جهود من أجل الصالح العام، فذلك يعني ضمناً إمكانية تعليم الجماهير وتدريبها للارتقاء قدماً إلى نقطة تستطيع فيها المشاركة الفاعلة في الحكم[35].

كان الأوليغارشيون الميجيون، وكبار البيروقراطيين ممن قادوا اليابان في خمسينيات القرن الماضي، أمثال كيشي نوبوسوكي، أو ساهاشي شيغيرو الذي أدار وزارة التجارة والصناعة الدولية في أوج فترة ازدهار ما بعد الحرب، أشخاصاً متغطرسين، نهمين للسلطة، يحتقرون حقوق المواطنين العاديين. لكنهم، مقارنةً بالقادة المستبدين في باقي أرجاء العالم، تمتعوا بإحساس متقد رأوا أنفسهم فيه خادمين للمصلحة العامة العليا. أنكر الأوليغارشيون الميجيون أنفسهم لدرجة أنه بالكاد يعرف أسماءهم اليوم شخص ليس دارساً متبحراً في التاريخ الياباني. كانوا أيضا أكفاء إلى أبعد الحدود في البناء على التقاليد المتوارثة، وفي الآن ذاته دفع الدولة قدماً نحو أهداف النمو والتطور التي لم يكن لها سابقة تاريخية.

هذا التقليد الكونفوشيوسي يرجع أصلاً إلى الصين، التي نتناولها في الفصل التالي.

24

النضال من أجل القانون في الصين

كيف سبقت الدولة القانون في الصين؛ الحكم وفق القانون في صين السلالات؛ بداية الدستورية في الصين الحديثة؛ ماو وغياب القانون؛ إعادة بناء السلوك القائم على القانون في الصين المعاصرة

جاءت المؤسسات اليابانية أصلاً من الصين. وفي الصين قامت للتو دولة مركزية في عهد سلالة تشين (221 ق. م.)، وتعززت في عهد سلالة هان الأسبق (206 ق.م – 9 م)، وتمتعت بالعديد من الخصائص التي اعتبرها فيبر سمات الدولة الحديثة. بنت الصين بيروقراطية مركزية قائمة على الجدارة استطاعت إحصاء السكان وتسجيلهم، وجباية ضرائب موحدة، والسيطرة على الجيش، وتنظيم المجتمع، قبل حوالي ألف وثمانمئة عام من ظهور دولة مماثلة في أوربا[1].

استطاعت هذه الدولة الحديثة المتقدمة لاحقاً منع ظهور فاعلين اجتماعيين أقوياء يتحدون سلطتها وسيطرتها. في أوربا، كان لكل من طبقة النبلاء الوراثية الراسخة، والمدن التجارية المستقلة، والمنظمات الدينية، من الكنيسة الكاثوليكية إلى مختلف الطوائف البروتستانتية، قواعد سلطة مستقلة تستطيع تقييد سلطة الدول وتحديدها. كان لهذه الجماعات ما يقابلها في الصين، غير أنها منذ البداية كانت أضعف، وقد عملت الدولة القوية على إبقائها كذلك. كانت هناك أرستقراطية صينية، لكنها لم تمارس سيادة إقليمية إلى الحد الذي مارسته نظيرتها الأوربية؛ وكانت هناك أديان مثل البوذية والطاوية، لكنها أبقيت تحت سيطرة صارمة؛

وكانـت هناك مدن، لكنها كانت أشـبه بالمراكـز الإدارية في أوربـا شرق نهر إلبه، لا المـدن الكبرى المسـتقلة التي تحكم ذاتها بذاتهـا في أوربا الغربية. كما لاحظنا سـابقاً، وبسـبب جغرافية المنطقة المختلفة، توزعت السـلطة في أوربا على مسـتوى عالمي إلى درجة أكبر بكثير من مثيلتها في الصين، وهو أمر حيوي عنى أن الدولة الأوربية التي حاولت تركيز سـلطتها وبناء إمبراطورية كانت ستواجه مقاومة مباشرة وفورية من جاراتها. وكان بمقدور تلك الجارات مقاومة العدوان عسكرياً على مستوى الدولة، وكانت على استعداد تام لدعم المعارضين الداخليين للسلطة الإمبراطورية. بحلول منتصف القرن العشرين، وصل تعزيز الدولة الأوربية مستوى بلغته الدولة الصينية في منتصف حقبة الدول المتحاربة (475 – 221 ق. م.)، عندما تقلص العدد الكلي للـدول الكبـيرة إلى سـت دول تقريباً. لعـل الاتحاد الأوربي سـوف يكمل ذات يوم عملية التوحيد التي حققتها الصين في بداية عهد سلالة تشين، مع أن حقيقة كونها لم تتحقق بعد إشارة إلى مدى اختلاف توازن الدولة-المجتمع في أوربا والصين.

حكمت سلالة تشينغ (1644-1911) الصين التي واجهتها القوى الاستعمارية الأوربية، وهي سلالة أجنبية جاءت من منشوريا أصلاً وكانت تعيش أواخر دورتها السـلالية. استولى أول أباطرة تشينغ، شونجي، ببساطة على مؤسسات سلالة مينغ، واسـتخدم موظفيها لتسـيير الجهاز الإداري القائم[2]. في تلك السـنوات، لم يختلف الاقتصـاد الزراعـي الصيني كثيراً عما كان عليه في عهد سـلالة هان قبل حوالي ألف وستمئة عـام. لكن كل ذلـك تغير جذريـاً بداية القرن السـابع عشر، مـع بدء قيام اقتصـاد تجـاري أكثر كثافة. شـهدت الصـين، مثل أوربـا والإمبراطوريـة العثمانية، تضخـماً في الأسـعار وزيادة سريعة في عدد السـكان منذ القرن السـابع عشر[3]. بدأ التجار البريطانيون والبرتغاليـون والهولنديون يظهرون في الموانئ الصينية الجنوبية، رابطين الصين بنظام تجارة عالمية أوسع. ظهرت بالتالي طبقة تجارية أكبر عدداً وأكثر اسـتقلالية، وأصبـح التجار الصينيون مصـدراً لرأس المال بـدل اعتمادهم كلية على الحكومة لصلاح حالهم، فاسـتطاعوا بذلك زيادة اسـتقلاليتهم عـن الحكومة، وإن بقدر متواضع. في نهايات القرن التاسـع عشر، بدأت طبقة وسـطى صغيرة تظهر في

المدن الصينية، ومنها جاء العديد من قادة الثورة الصينية عام 1912 التي أنهت عهد صين السلالات.

يجادل المؤرخ كينيث بوميرانز في أن أوربا لم تتمتع بميزات تقنية أو مؤسساتية على الصين في منتصف القرن الثامن عشر. انطلاقة بريطانيا اللاحقة خلال الثورة الصناعية، برأيه، كانت إلى حد بعيد نتاجاً فرعياً وعرضياً لنجاحها في الوصول إلى كميات وفيرة من الفحم في الداخل وإمدادات المواد الخام، كالقطن، في الخارج[4]. لكن الثورة الصناعية لم تأت نتيجة توافر مدخلات موارد معينة فحسب، بل أيضاً نتاج تكامل عدة نظم فرعية حيوية: نظام علمي استطاع توليد نظريات عامة من ملاحظة الحقائق الوضعية؛ ونظام تقني سمح بتطبيق هذه المعارف لأداء مهمات عملية؛ ونظام حقوق ملكية خلق حوافز للابتكارات التقنية؛ ونظام تعليمي ركز باطراد على تدريب الطلاب في الميادين العلمية والتقنية؛ ودرجة فضول ثقافي لمعرفة العالم الخارجي؛ وأخيراً، نظام سياسي يسمح بل في الواقع يشجع حدوث كل هذه الأمور في الوقت نفسه. ربما توافر للصين كثير من هذه المكونات؛ ما كان ينقصها يمكن تسميته بالقدرة على «دمج النظم» وجمعها معاً في الآن ذاته. هذه الوظيفة التكاملية للنظم يجب أن يؤديها في النهاية النظام السياسي. وكما أظهرت اليابان بعد فترة وجيزة، وكما تثبت الصين المعاصرة اليوم، ليس ثمة أسباب ثقافية عميقة تجعل المجتمعات الآسيوية عاجزة عن تحقيق عملية الدمج والتكامل هذه. لكن ذلك لم يحدث في صين القرن التاسع عشر المتزمتة والمحافظة[5].

كان بمقدور سلالة تشينغ المتأخرة الاعتماد على تقاليد دولة امتدت طوال ألفيتين كاملتين، مكنتها من تجنب الاستعمار الشامل على الطريقة الإفريقية. لكن بحلول القرن التاسع عشر كانت الصين غارقة بعمق في أوحال ممارسات طقسية ومظاهر جمود منعتها من التلاؤم مع ضغوطات تنافسية مارستها القوى الغربية. بدأ «قرن الذل» عام 1839، حين حاولت حكومة تشينغ منع استيراد الأفيون، وأجبرت من قبل الحكومة البريطانية على فتح موانئها خلال حرب الأفيون الأولى. تنازلت الصين لبريطانيا عن هونغ كونغ بموجب اتفاقية نانكينغ عام 1843، وأعطت

الاتفاقية الأجانب حقوقاً خارج حدودهم الإقليمية، ومهدت الطريق أمام المزيد من التنازلات الصينية لفرنسا والولايات المتحدة وبقية القوى الغربية. في بداية القرن العشرين، سعت ثورة الملاكمين، وهي نموذج أولي للثورات الوطنية الصينية، إلى طرد النفوذ الأجنبي، لكن القوى الغربية هزمتها وفرضت غرامة هائلة على الصين. كذلك هزمت اليابان الصين في الحرب الصينية-اليابانية، مما أدى إلى خسارة تايوان، وخسارة كوريا كدولة تابعة للصين، ثم بدأت اليابان تحتل الصين نفسها تدريجياً في ثلاثينيات القرن العشرين[6].

أقنعت تجربة الفوضى والتخلف التي عاشتها الصين في بداية القرن العشرين العديد من المراقبين الغربيين بأن المجتمع الصيني كان على الدوام يعيش حياة معدمة ومخزية. لكن الصينيين كانوا يواجهون نظاماً سياسياً أجنبياً متداعياً لا يعكس قوة الأنظمة الصينية السابقة. ويظهر صعود الصين في النصف الثاني من القرن العشرين على نحو أوضح ما تستطيع سلالة شابة ونشطة الإقدام عليه. طوال تلك الفترة المضطربة بكاملها، لم تختف الدولة الصينية ولا التقليد الصيني في الحكم المركزي. وعلى الرغم من التصدعات الهائلة في بداية القرن العشرين، ما تزال هناك استمراريات كبرى تصل صين السلالات بالدولة التي يترأسها اليوم الحزب الشيوعي الصيني.

لم تكمن المشكلة المركزية في السياسة الصينية آنذاك، كما الآن، في كيفية تركيز سلطة الدولة أو استخدامها، بل في كيفية تقييدها عبر القانون والمحاسبة الديمقراطية. ولم تتحقق مهمة إقامة توازن بين الدولة والقانون والمحاسبة الديمقراطية إلا جزئياً في الصين، وهي مهمة أنجزتها اليابان في أواخر الأربعينيات من القرن العشرين. اختفى القانون كليةً تقريباً تحت حكم ماو تسي تونغ، وأصبحت الصين بلداً استبدادياً تعسفياً. وما تزال الصين تتقدم ببطء نحو نظام سياسي أكثر اعتماداً على القواعد والقوانين منذ بدء الإصلاحات في عهد دينغ جياوبنغ عام 1978. لكن حكم القانون ما يزال غير مضمون في الصين اليوم، وستبقى ديمومة النظام تعتمد

إلى حد بعيد على ما إذا أصبح حكم القانون الخط الرئيس للتطور السياسي الصيني في القرن الحادي والعشرين.

طبيعة القانون الصيني

تمثل الصين الحضارة العالمية الوحيدة التي لم تطور قط حكم قانون حقيقياً. في إسرائيل القديمة، والغرب المسيحي، والعالم الإسلامي، والهند، تأصل القانون في دين متسام أوّلته/ وطبقته تراتبية من علماء الدين والفقهاء. كان القائمون على القانون في كل واحدة من هذه الحالات فئة اجتماعية منفصلة عن السلطات السياسية -القضاة اليهود، والبراهمة الهندوس، والكهنة والأساقفة الكاثوليك، والعلماء المسلمون. واعتمدت الدرجة التي حدد فيها القانون السلطة الاعتباطية للحكام على الفصل المؤسسي بين التراتبية القانونية-الدينية ونظيرتها السياسية، إضافة إلى الدرجة التي كانت فيها إحدى الجماعتين متحدة أو مقسمة. كان هذا الفصل بين السلطتين أكثر دراماتيكية في أوربا الغربية، حيث أدى صراع التنصيب أواخر القرن الحادي عشر إلى تمكين الكنيسة الكاثوليكية من تعيين قساوستها وأساقفتها. على النقيض الصارخ من الصين، قام حكم القانون في أوربا قبل قيام الدول الحديثة، فوضع حدوداً على عملية بناء الدولة لم توجد قط في الصين.

على العكس تماماً، لم يكن هناك أبداً دين متسام في الصين، ولا ادعاء بأن للقانون أصلاً إلهياً، بل كان ينظر إلى القانون على أنه أداة إنسانية عقلانية تمارس من خلالها الدولة سلطتها وتحافظ على النظام العام. كما في اليابان، عنى ذلك أنه كان في الصين حكم بالقانون وليس حكم قانون، إذ لم يلزم القانون الحاكم نفسه أو يحدد سلطته، بل بقي الحاكم دائماً المصدر النهائي للقانون. كان بالإمكان تطبيق القانون بنزاهة، لكن ذلك لم يتأت نتيجة تمتع المواطنين بأية حقوق متأصلة. كانت الحقوق بالأحرى هبة ومكرمة من الحاكم الطيب، وكانت النزاهة في تطبيقه ببساطة شرطاً لسلامة الصالح العام. لذلك لم تحظ حقوق الملكية والقانون الخاص - قوانين العقود والتعويضات وبقية القضايا التي تنشأ بين الأفراد ولا تشمل الدولة - إلا بالقليل

جـداً من الاهتمام والتركيز، وهـو تناقض صارخ مع تقاليد القانـون العام والقانون المدني الروماني في الغرب[7].

هنـاك في الحقيقـة عـداء فعـلي لفكـرة القانون ذاتهـا في صلـب الثقافـة الصينية التقليديـة. فقـد آمـن الكونفوشيوسـيون بـأن الحيـاة الإنسـانية لا ينبغـي تنظيمهـا بالقوانين الرسـمية المكتوبة بل بالأخلاق، وهـذا يتمحور حول تهذيب الذات (the cultivation of li)، أو السـلوك الأخلاقي القويم عبر التعليم والتربية الصحيحين. جـادل الكونفوشيوسـيون بأن الاعتماد على قانـون مكتوب (fa)، أمـر مهلك؛ لأن القوانين الرسمية عامة وفضفاضة جداً بحيث لا تقدم نتائج جيدة في حالات محددة. الأخلاقيـة الكونفوشيوسـية وضعيـة إلى حد بعيد وشـديدة الاعتماد على السـياق، والنتيجة الصحيحة تعتمد بشـدة على العلاقة بين الأطـراف المعنية ومكانتها، وعلى الحقائـق المحـددة للحالة، والشروط التي لا يمكن معرفتها أو تحديدها مسـبقاً. ولا يمكن التوصل إلى النتائج الجيدة بالتطبيق المجرد واللاشـخصي للقواعد والقوانين، بل من خلال حكيم أو رجل أسـمى منزلة يسـتطيع تقدير السياق المحلي وموازنته. لذلك يبقى وجود إمبراطور صالح على قمة النظام شرطاً لازماً لحسـن أدائه وعمله على ما يرام[8].

عـلى النقيـض من وجهة النظـر الكونفوشيوسـية، جادلت المدرسـة القانونية في الصـين القديمة لمصلحـة القانون المكتـوب. وعلى عكس الكونفوشيوسـيين الذين رأوا أن الطبيعة الإنسانية بجوهرها خيرة وقابلة للتعليم والتهذيب، آمن القانونيون بـأن البشر أنانيون وميالـون للفوضى بطبعهـم. لذلك يحتاج سـلوكهم إلى التنظيم، ليـس عـبر الأخلاق بل من خلال تقديـم حوافز صارمة- وقبـل كل شيء عقوبات شـديدة القسـوة ضد التجاوزات. بكلـمات أحد المؤرخين، جـادل القانونيون في أن الحكومـة يجب أن «تعمم قوانينها على الجميع، وتطبقها بنزاهة على الكبير والصغير، بغـض النظـر عن المرتبـة والمكانـة والعلاقـات الشـخصية»، وأن «القانون أسـاس الحكومة المسـتقرة؛ لأن القانون، كونـه ثابتاً ومعروفاً لدى الجميـع، يوفر أداة دقيقة لقيـاس السـلوك الفـردي». و«لا تسـتطيع حكومـة قائمـة على الأخـلاق وتهذيب

الـذات فعل ذلك؛ لأن قواعدها وقوانينها غير مكتوبة، وخاصة، وخاضعة للتأويل الاعتباطي»[9]. يقترب التقليد القانوني الصيني بطرق عدة من الفهم الغربي المعاصر للقانـون، باعتبـاره مجموعة قواعد عامة وواضحة ونزيهة للسـلوك الإنسـاني، وبأن السـلوك الإنساني ذاته يتحدد أساسـاً بالحوافز لا بالأعراف والمعايير الأخلاقية. إذا كان التقليد الغربي يسـعى إلى تحديد اسـتقلالية الحكومات عبر القانون، فإن التقليد الصيني يسعى إلى توسيعها إلى الحد الأقصى عبر نظام أخلاقي أكثر مرونة[10].

رغـم أن المدرسـة القانونيـة اختفـت بعد بداية سـلالة هان في القـرن الثاني قبل الميلاد، فقد كانت جميع الحكومات الصينية اللاحقة على الدوام خليطاً من الوضعين الكونفوشيوسي والقانوني. انتشرت الأنظمة القانونية الرئيسة في عهد سلالات هان وتانـغ ومينغ وتشـين، وكانت بمجملها لوائح عقوبات عـلى جرائم وجنايات وفق التقليـد القانوني. لكن القانون حدد أيضاً العديد من النتائج المختلفة تبعاً للظروف، وفق التقاليد الكونفوشيوسية[11].

كان دور القانـون الرسـمي في تنظيـم السـلوك الاجتماعي الصينـي على الدوام أصغر بكثير من دوره في الغرب. فكثير من النزاعات كان يجري الفصل فيها حسب القوانين العرفية (أي غير المكتوبة) لسلالة النسب أو العشيرة أو القرية، بدل تسويتها عبر نظام المحاكم. وكان ينظر إلى التقاضي الرسمي بازدراء، ولم يكن القضاة مجموعة منفصلـة عالية المكانة، كما في إسرائيل القديمة أو الشرق الأوسـط أو الهند أو أوربا، بل مجرد نوع آخر من البيروقراطيين الذين لا يتمتعون بمؤسسات تدريب خاصة أو تقاليد إرشـادية منفصلة. في أوربا العصور الوسـطى، اختير أول البيروقراطيين من صفـوف المحامين، ولعب المحامون أدواراً سياسـية مركزية في أحداث لاحقة، مثل الثورة الفرنسية. لا شيء من هذا القبيل كان يوماً من قريب أو بعيد حال الصين[12].

الصين تحظى بدستور

كان نظام مانشو الذي حكم الصين في عهد سلالة تشينغ أبطأ بكثير في الاستجابة للتحدي الغربي من حكام اليابان في العهد الميجي. فرداً على الانتقادات الغربية للقانون الصيني التقليدي، خصوصاً من حيث قسوة العقوبات، تشكلت لجنة برئاسة شين جيابن عام 1902 لتقديم توصيات بتعديل قانون تشينغ.

مثل نظرائهم اليابانيين، كان المصلحون الصينيون مدفوعين بالخوف من أن يكون ضعفهم العسكري والسياسي نابعاً من عيوب في مؤسساتهم التقليدية. ومثل البلدان النامية المعاصرة في مواجهة صندوق النقد الدولي، فهموا أن عليهم تنظيم ممارساتهم وفق المعايير الغربية كشرط لمعاملتهم أنداداً متساوين في السيادة. سافر أعضاء اللجنة إلى اليابان وأوربا والولايات المتحدة لدراسة نماذج دستورية بديلة، وصاغوا بحلول عام 1911 قانوناً منقحاً بإسهاب، ضم أحكاماً جديدة تتعلق بالقانون التجاري والإجرائي والنظام القضائي ككل. ومثل اليابانيين أيضاً، درس المصلحون الصينيون القانون العام ورفضوه لمصلحة قانون مدني؛ واستعاروا الكثير في تعديلاتهم للقانون الجنائي من القانون الألماني، وأبقوا كثيراً من البنود على حالها تقريباً. كما استنسخوا الكثير من المقاربة اليابانية، كون اليابان نجحت إلى حد بعيد في استخدامها لإلغاء المعاهدات المجحفة في العقد الأسبق. في الواقع ازدادت خبرة اليابان بالقضايا القانونية، وأنشأ عالمان يابانيان، أوكادا أساتارو وماتسوكا يوشيتادا، أول مدرسة لتعليم القانون الحديث في بيجينغ عام 1906.

واجهت هذه الإصلاحات مقاومة كبيرة من المحافظين في البلاط الصيني، الذين انزعجوا على وجه الخصوص من التغييرات التي طالت الأسرة الصينية التقليدية[13]. اقترح النظام القديم خطة على امتداد تسع سنوات لاستبدال الإمبراطورية القديمة بملكية دستورية، اعتماداً على استيراد مواد الدستور الميجي بالجملة (باستثناء بعض القيود المتواضعة التي فرضها على السلطات الإمبراطورية). لكن النظام القديم لم يستطع تطبيق النسخة المعدلة من القانون ولا الدستور المقترح قبل مواجهته انتفاضة

مسلحة عام 1911. نشرت في الدقيقة الأخيرة نسخة عرفت باسم «دستور البنود التسعة عشر»، لكنها مجموعة إصلاحات كانت ضعيفة وقليلة جداً ومتأخرة جداً لإنقاذ النظام الإمبراطوري الذي استبدل في العام التالي بجمهورية صينية[14]. خلال فترة الحرب الأهلية وهيمنة أمراء الحرب لاحقاً، أصدر مختلف الفاعلين السياسيين دساتير عدة لتلميع صورة شرعيتهم، لكن القليل منها كان له أي أثر في تقييد السلطة[15].

كان سون يات سين، زعيم الحركة القومية، الداعية القيادي للإحياء الصيني بعد ثورة عام 1911. وفي حين اعتمد سين الثورة الفرنسية وأبراهام لنكولن مصدرين لإلهامه، كان حزب الكومينتانغ (الحزب الوطني الصيني/ KMT) الذي أسسه لينينياً وسلطوياً. بعد القطيعة مع الشيوعيين عام 1927، أصدر الحزب بقيادة تشانغ كاي شيك قانوناً أساسياً كان بمثابة دستور مؤقت لجمهورية الصين. كرس هذا القانون حكم حزب الكومينتانغ الواحد خلال فترة وصاية لم تنته رسمياً إلا في عام 1946 بتبني دستور جمهورية الصين. لكن بعد تراجعها إلى تايوان إثر الانتصار الشيوعي عام 1949، بقيت حكومة الكومينتانغ ديكتاتورية تحكم عبر سلطات استثنائية طارئة منحتها لنفسها على أساس وجود "فترة عصيان شيوعي". لم تأت حكومة دستورية حقيقية إلى جمهورية الصين في تايوان إلا عام 1991، بعد الإنهاء الرسمي "للعصيان" الشيوعي ورفع الحكم العسكري[16].

في حين كانت دساتير بداية القرن العشرين إلى حد بعيد بلا معنى، لا يمكن قول الشيء نفسه عن التعديلات على القانون المدني التي أصدرها الكومينتانغ عام 1929-1930، وبعضها جرى الاحتفاظ بها في القوانين المعاصرة لجمهورية الصين الشعبية. كانت هناك ثلاثة مجالات رئيسة للإصلاح، رُحّل بعضها من التعديلات المقترحة لقانون تشينغ عام 1911. الأول كان التحول عن لوائح العقوبات والمحرمات في قانون تشينغ القديم إلى نظام يعترف بحقوق المواطنين ومسؤولياتهم. لأول مرة في تاريخ الصين، لا ينظر إلى المواطنين ببساطة على أنهم مجرد رعايا خاضعين لسلطة الدولة، بل كأفراد يتمتعون باستحقاقات قانونية إيجابية. التحول

الثاني كان اقتصادياً. رسـخ قانون تشـينغ القديم حقوق الملكية في سـلالة النسب أو جماعـة القرابة أبوية الخط، مع تحديد شـديد لحق نقل الملكية بموجب التزامات أحد أفراد العائلة تجاه الآخر. على عكس ذلك، اعترف قانون الكومينتانغ بحقوق ملكية فرديـة قابلة للتحويـل بحرية، ووضع بنود القانون الشـخصي برمته موضع التنفيذ، بـما في ذلـك العقود والتعويضات التي كانت تعتبر «قضايا ثانوية» في قانون تشـينغ. أخيراً، هاجمت تعديلات الكومينتانغ الأسـاس القانوني لخط الأسرة الأبوي بإعطاء المـرأة حقوقاً كاملـة في وراثة الممتلـكات وإمكانية الطعن بحقـوق الملكية هذه أمام القضـاء. كان ذلك أحد المجالات التي تفوق فيهـا الإصلاح القضائي الصيني على مثيله الياباني حتى ذلك التاريخ[17].

اعتداء ماو على القانون

عندما وصل الشيوعيون الصينيون إلى السلطة عام 1949، حرروا البر الصيني من الاحتلال الأجنبي واستعادوا سيادة الدولة المركزية. اكتسب ماو تسي تونغ أثناء ذلك مكانة مرموقة باعتباره «الربان العظيم»، مكنته من تطوير دكتاتورية شـخصية بلغت حداً من التطرف دمر تماماً كل مظاهر القانون. مع أن أباطرة الصين السلالية كانـوا نظرياً حكامـاً مطلقين، فإن سـلطاتهم في الواقع كانت مقيـدة بالبيروقراطية، وبطائفـة متنوعة من القواعد والإجراءات والطقوس التي عمل البلاط من خلالها. على المرء العودة إلى تشين شي هوانغدي، موحد الصين في القرن الثالث قبل الميلاد؛ أو إلى وو جاو، المعروفة باسـم «الإمبراطورة وو الشريرة» من سـلالة تانغ في القرن السابع؛ أو إلى إمبراطور مينغ الأول، «جو يوانغجانغ، في القرن الرابع عشر، لإيجاد سوابق لممارسة ماو الشخصية للسلطة. وليس من قبيل الصدفة أن ماو احتفى بشانغ يانـغ، العقل القانوني المدبر لديكتاتورية دولة تشـين التي وحـدت الصين، باعتباره سلفه الشمولي الأول[18].

أحد أول الأعمال التي قام بها ماو حال اسـتلامه السـلطة كان إلغاء كل القوانين التـي طورتهـا حكومة الكومينتانغ بجرة قلم. وحيثما اسـتُخدم القانون في عهد ماو،

كان مجرد سلاح تعسفي وإرهابي لمحاربة «الأعداء الطبقيين» للحزب الشيوعي الصيني. أما في عام 1952/ 1953 فأصبح القانون بحد ذاته هدفاً لحملة التطهير التي طالت القضاة وموظفي المحاكم الإداريين الذين تلقوا تدريباً قانونياً في ظل الحكومة الوطنية السابقة، واستبدلتهم بكوادر الحزب الشيوعي. استُخدم القانون الجنائي لملاحقة أعداء متخيلين، وبدأت الشرطة العمل بشكل مستقل عن النظام القضائي، فخلقت شبكة هائلة من معسكرات الاعتقال، وهاجمت جماعات مثل «ملاك الأراضي» و«الفلاحين الأغنياء» وأنصار «الثورة المضادة». في بلد كان يجري فيه القضاء على الملكية الخاصة، لم يكن القانون المدني جوهرياً موجوداً. كما شرح رئيس الوزراء شو إن لاي لاحقاً في عام 1958: «لِمَ ينبغي علينا تقييد البروليتاريين بالقوانين؟!... ينبغي أن يتطور قانوننا بمواكبة التغييرات في القاعدة الاقتصادية. يجب ألا تكون المؤسسات والقواعد والقوانين ثابتة. علينا ألا نخاف من التغييرات. لقد دعونا إلى ثورات بلا توقف، وينبغي أن يكون القانون في خدمة الثورة المستمرة... لا يهم إذا وضعنا قانوناً اليوم وغيرناه غداً»[19]. ماو نفسه أكد أنه «[يجب علينا] الاعتماد على حكم الإنسان، لا حكم القانون».

لا يمكن لأي مجتمع، بالطبع، أن يعيش تماماً بدون قواعد وقوانين، ومع سعي الحزب الشيوعي الصيني في الخمسينيات إلى تحقيق الاستقرار وتوسيع الاقتصاد، بدأ بإعادة بناء القانون عبر استيراد النظم والتشريعات من الاتحاد السوفييتي. لكن هذه العملية توقفت فجأة مع «حركة مناهضة اليمينيين» عام 1957، و«القفزة العظيمة إلى الأمام» عام 1958. كانت الحملة الأخيرة مدفوعة آيديولوجياً بهدف تحشيد تأييد جماهيري لعملية التصنيع، لكنها بدلاً من ذلك جاءت بمجاعة مات فيها ما يقدر بستة وثلاثين مليون إنسان[20]. بعد هذه الكارثة، كان هناك محاولة أخرى وجيزة لإعادة بناء نظام قضائي في بداية الستينيات، وبدورها توقفت بسبب ثورة ماو الثقافية عام 1966-1967. أنهت ثورة ماو كل مظاهر الإدارة القائمة على القواعد والقوانين، وقوضت عمليات الحكومة، وأرهبت الحزب نفسه،

تماماً مثل حملات التطهير التي شنها ستالين ضد الحزب الشيوعي السوفييتي في الثلاثينيات[21].

إعادة بناء الحكم بالقانون بعد عام 1978

يستحيل فهم الصين التي ظهرت بعد وفاة ماو، والإصلاحات اللاحقة بداية عام 1978، إلا من خلال علاقتها بالصدمة التي خبرها كل من عاش تجربة الثورة الثقافية. النخبة الشيوعية التي نجت من تلك الحقبة، بقيادة دينغ جياوبنغ، أحد أكبر رجالات القرن العشرين، كانت مصممة على عدم السماح أبداً بتكرار نموذج ديكتاتورية ماو الشخصية. تركزت عملية الإصلاح السياسي التي تكشفت فيما بعد حول البناء البطيء لسلسلة قواعد تحد من قدرة أي زعيم كاريزماتي على أن يظهر مستقبلاً ويعيث فساداً في المجتمع الصيني على طريقة ماو. علاوة على ذلك، اعتُبر القانون إحدى الآليات التي يستطيع الحزب من خلالها توجيه المظالم الشعبية ضد الحكومة ومراقبتها. ونتيجة لذلك، بعد حوالي أربعين سنة من موت ماو، أصبحت الصين إلى حد أبعد بكثير مجتمعاً بيروقراطياً تقليدياً يحكم بالقانون.

لكنه لم يصبح بعد مجتمعاً يسوده حكم القانون. ومع أن القيادة على أعلى مستويات الحزب الشيوعي الصيني اتفقت على قواعد محددة لإدارة العلاقات فيما بينها، إلا أنها لم تعترف أبداً بسيادة القانون نفسه على الحزب. ويحكي تطور الدساتير منذ قيام جمهورية الصين الشعبية قصة فشل الحزب الشيوعي في إقامة حكم قانون حقيقي.

حذت كل البلدان الشيوعية تقريباً حذو الاتحاد السوفييتي السابق في تبني دساتير رسمية كانت جوهرياً أوراقاً لا قيمة لها من حيث كونها قيوداً حقيقية على السلطة السياسية. رسخ الدستور الأول لجمهورية الصين الشعبية، الذي تم تبنيه عام 1954، المبادئ الاشتراكية نقلاً عن «البرنامج المشترك» الذي أقره الحزب الشيوعي الصيني عام 1949، واستورد بالجملة مواد من دستور الاتحاد

السوفيتي. رفض فيما بعد التطبيق التدريجي للـ«التحول الاشتراكي» الوارد في هذه الوثيقة، لمصلحة دستور أكثر يسارية صيغ خلال الثورة الثقافية عام 1975، وطالب صراحة بديكتاتورية الحزب على الدولة.

منذ وفاة ماو عام 1976، وسقوط ما سمي بعصابة الأربعة، صدرت دساتير جديدة أو تعديلات دستورية رئيسة أعوام 1978 و1982 و1988 و1993 و1969 و2004. عكست هذه المراجعات الدستورية إلى حد بعيد التحول إلى اليمين والانفتاح على اقتصاد السوق وغيرها من التغيرات الطارئة في المجال السياسي. المادة 18 من دستور عام 1982، على سبيل المثال، وفرت أساساً للاستثمار الأجنبي وحمايته، في حين وفرت مراجعة عام 1988 إمكانية التحويل التجاري لحقوق استخدام الأرض. تعديلات عام 1992 استبدلت «اقتصاد التخطيط المركزي» بـ «اقتصاد السوق الاشتراكي»، و«الشركات التي تملكها للدولة» بـ «الشركات التي تديرها الدولة». كذلك استعادت النسخ الأحدث بعض السلطات من الحزب إلى الدولة، مما يعكس الدور الأكبر للأخيرة في الإدارة الاقتصادية.

بيد أن هذه الأحكام الدستورية كانت إعلانات عن مبادرات سياسية جديدة أقرها الحزب أكثر منها أدوات قانونية جدية تحكم سلوك الحزب ذاته. الدستور الصيني المعاصر مبني على مبدأين قد يثبت مستقبلاً تناقضهما. فمن جهة، أكد دينغ جياوبنغ عام 1978 أنه «يجب مأسسة الديمقراطية وتحويلها إلى قانون مكتوب، لضمان ألا تتغير الدساتير والقوانين بتغير القيادة، أو بتغيير القادة آراءهم»[22]. ينص الدستور الصيني على انتخاب مؤتمر الشعب الوطني، الذي يعتبر «الأداة العليا لسلطة الدولة»، بالاشتراك مع مؤتمرات الشعب على مستويات الحكومة الأدنى. كما ينص الدستور على أن الحزب الشيوعي يجب أن يعمل وفق أحكامه ووفق القانون. في العقود اللاحقة لعام 1978، كما يلاحظ الباحث في الشؤون الصينية كينيث ليبرثال، لعب مؤتمر الشعب الوطني دوراً أكبر في التداولات السياسية، وأقر «مجموعة رائعة من القوانين الرسمية» في مجالات لم تكن تعتبر أصلاً سياسية بنظر الحزب، مما يتناقض مع حالة انعدام القانون كلية تقريباً في عهد ماو[23].

من الجهة المقابلة، ترسّخ المبادئ الأساسية الأربعة التي يبدأ بها الدستور هيمنة الحزب الشيوعي الصيني على النظام السياسي، إذ يمارس الحزب عملياً سيطرة صارمة على الحكومة والسلطة التشريعية. لا أحد سوى الحزب يتمتع بسلطة تعديل الدستور، وكل الوثائق الدستورية القائمة وافق عليها مؤتمر الشعب الوطني شكلياً بعد نقاشات مقتضبة. قبل المراجعات الدستورية عام 2004، بدا أن الحزب سمح ببعض النقاشات المفتوحة من قبل أكاديميين ومعلقين آخرين، لكنها سرعان ما أغلقت وجاءت التغييرات النهائية جوهرياً بصيغة إملاء على مؤتمر الشعب الوطني للتصديق عليها. من الواضح أن الحزب يعمل فوق القانون، وليس تحته. وكما في صين السلالات، يبقى القانون أداة للحكم، وليس مصدراً جوهريا للشرعية[24].

انتشار القواعد

شهدت الصين منذ بداية إصلاحات عام 1978 زيادة واسعة وتدريجية في عدد القوانين الرسمية والقواعد غير الرسمية التي تحدد سلوك مستويات الحكومة الدنيا وبالتالي تقيده. لكن المعيار في ظهور «حكم بالقانون» ليس فقط عدد القوانين الرسمية التي يجري إقرارها، بل أيضاً درجة التزام صناعة القرار فعلياً بقواعد وقوانين محددة. ويمكن رؤية مدى انتشار صناعة القرار القائمة على قواعد وقوانين في الصين، بالإضافة إلى حدودها والقيود المفروضة عليها، في مجالين اثنين: حقوق الملكية، والقواعد الناظمة للترقية والخلافة في مستويات القيادة العليا داخل الحزب الشيوعي الصيني.

عندما بدأت الإصلاحات في عهد دينغ، واجهت الصين فراغاً قانونياً هائلاً، خصوصاً في مجال القانون المدني أو الخاص. وأدت الرغبة في تشجيع النمو الاقتصادي واقتصاد السوق إلى الانتشار السريع لقوانين جديدة تتعلق بالعقود، والمشروعات المشتركة، واستخدام الأراضي، والضمان، والتحكيم وما شابه. لكن مصادر القانون في مؤتمر الشعب الوطني المعاصر تبقى شديدة الانتقائية، وتم تبنيها على مراحل استجابة لمتطلبات متفرقة، ولم تطبق كنظام متكامل على غرار تبني

اليابان القانون الألماني في تسعينيات القرن التاسع عشر. لا يزال القانون الجنائي الصيني، على سبيل المثال، قائماً إلى حد بعيد على القانون السوفييتي المستورد من الأيام الأولى لجمهورية الصين الشعبية. في عام 1986، تبنى مؤتمر الشعب الوطني «المبادئ العامة للقانون المدني» الذي قيل صراحةً إنه مستمد من القانون المدني الألماني. في الحقيقة، جاءت المواد المستمدة من القانون الألماني عبر التعديلات اليابانية، التي كانت حكومة الكومينتانغ قد تبنتها في ثلاثينيات القرن العشرين. وكما لاحظ جيانفو تشين، على الرغم من الإلغاء الرسمي لقوانين الكومينتانغ في عام 1949، فإن «قانون الكومينتانغ المدني... كان الأساس الفعلي الذي تطور عليه القانون المدني وعلم القانون المدني في جمهورية الصين الشعبية»[25].

من بين الأشياء التي ورثها الصينيون من تقاليد القانون المدني الأوربية حق المواطنين الشخصي في مقاضاة الحكومة لسلوكها غير القانوني أمام المحاكم الإدارية. في عام 1989، أقر مؤتمر الشعب الوطني قانون التقاضي الإداري (Administrative Litigation Law)، واضعاً قواعد يمكن بموجبها الطعن بقرارات الحكومة أو استئنافها وتحديها. ورأى الحزب أن تلك الطريقة مفيدة لفرض الانضباط على مستويات الحكومة الدنيا، فارتفع عدد هذه الدعاوى باطراد على مر العقود منذ تبني المبادئ العامة للقانون المدني. لكن هناك قيوداً صارمة تحد من فائدة هذا التقاضي، إذ أظهرت إحدى الدراسات في تسعينيات القرن الماضي أن أرجحية كسب المدعي حكماً ضد الحكومة لا تتجاوز حوالي 16 بالمئة في أكثر الأقاليم تقدماً. أضف إلى ذلك أن الحكومة فقط، وليس الحزب، يمكن مقاضاتها بتلك الطريقة[26].

أرسى القانون المدني الذي تبنته الصين واستقت مواده في نهاية المطاف من مصادر غربية، وفق المبادئ العامة الأربعة، الأسس لقيام قانون صيني خاص مكافئ للقانون الخاص الغربي. اعترف القانون بمجال قضائي لفاعلين قانونيين مستقلين يمكنهم شراء الأملاك، والدخول في تعاقدات، وتحويل الملكية، والدفاع عن حقوقهم أمام نظام محاكم. واجه المصلحون معارضة مبدئية داخل الحزب من قبل الأيديولوجيين الذين عارضوا حق أحد غير «الشعب كله» (أي الدولة) في

التملـك. وقـد ربّعوا هـذه الدائرة بإيجـاد مجموعة حقـوق انتفاع (اسـتعمال) يمكن شراؤهـا أو بيعهـا أو تأجيرهـا أو تحويلهـا، لكـن الدولة مـع ذلك تحتفـظ بملكيتها الرسـمية. وهكذا، تقنياً، لا «يتملك» أحد شقة أو منزلاً في سوق العقارات الصيني المزدهر، بل يمتلك ما يوازي عقد إيجار لفترة تمتد حتى سبعين سنة كحد أقصى، لقاء رسـوم يدفعها مقابل استعمال الأرض[27]. على نحو مشابه، تحاول القوانين الناظمة للعقود الموازنة بين الحقوق الفردية وسلطة الدولة المطلقة، لكنها تبقى منقوصة ولا تعطي العقود حرية كاملة، كونها تحتفظ بأحكام تسـمح للدولة بـ «إدارة» العقود أو إبطالها كلية في «ظروف قاهرة» غير محددة بشكل واضح[28].

لم يكـن القصـد من المبادئ العامة للقانون المـدني التي أقرتها الصين عام 1986 أن تكـون قانوناً مدنياً شـاملاً، بل إعلان مبادئ عامـة تركت لتشريعات خاصة تملأ الفجـوات لاحقاً. بالإضافة إلى ذلك، عُدل القانون بطـرق معينة ليتوافق مع بعض المعايير الأيديولوجية أو السياسـية. في تعريفه الشخصية القانونية/ القضائية، مثلاً، يفرّق القانون الألماني وقانون الكومينتانغ بين الأشخاص «الطبيعيين» و«الحقوقيين»؛ المبـادئ العامـة للقانون المـدني ألغت عملياً الشـخصية الطبيعية باسـتبدالها بمفهوم المواطنـة. قـد تبدو هذه النقطـة ثانوية، لكنهـا في الحقيقة مهمة للتمييـز بين المفاهيم القضائيـة/ القانونيـة الصينيـة والغربيـة: تنظر الأخـيرة إلى الأشـخاص الطبيعيين باعتبارهم حَمَلَة حقوق وواجبات بمعزل عن أي عمل للدولة، في حين أن المواطنة في الصين شيء تمنحه الدولة للأفراد[29]. وهكذا، يتابع القانون الصيني المعاصر ممارسة تشـينغ التقليديـة في عدم الاعتراف بفضاء منفصل لحاملي حقـوق فردية، وفي النظر إلى حقوق الملكية باعتبارها أشياء تتكرم الدولة بمنحها للأفراد[30]. عملياً، تستطيع الدولة في أي لحظة تشـاء الاسـتيلاء قانونياً على تلك الملكيـات لأغراضها الخاصة. وقـد حاولـت الدولة أحياناً تشـجيع حكم القانون كوسـيلة لتخفيف السـخط، مما أدى إلى تطوير وعي أكبر لدى المواطن الصيني العادي بحقوقه القانونية. لكنه أدى أيضـاً إلى خيبات أمل وتزايد الشـكوك وعدم المبالاة بالقانـون، خصوصاً مع إنفاذه الاعتباطي والمتناقض إلى حد بعيد[31].

إذن، في حين تصبح الصين المعاصرة باطراد أكثر خضوعاً للقانون، فإنها لا تمتلك إنفاذ عقود وحقوق ملكية على الطريقة الغربية. نظرياً، لم تعترف الحكومة بمبدأ الملكية الخاصة، ولم توجد نظاماً قضائياً/ قانونياً يتصدى للمهمة الأساس بحمايتها. وعلى الرغم من الانتشار الواسع للقوانين والمحاكم والتقاضي والتحكيم وطائفة كبيرة من التعهدات القانونية أو شبه القانونية في العقود الثلاثة منذ بداية فترة الإصلاح، فإن النظام القضائي الصيني لا يتمتع بعد بشيء يداني المكانة والاستقلالية اللتين تتمتع بهما المحاكم في أوربا وأميركا الشمالية واليابان. الشركات الغربية العاملة في الصين ماتزال تواجه طريقاً وعرة، ففي حين يزداد باطراد صدور قوانين واضحة فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي، مثلاً، يجد كثير من الأجانب أن شركاءهم الصينيين لا يتعاملون مع العقد باعتباره وثيقة قانونية قابلة للإنفاذ، بل إلى حد أبعد كرمز للعلاقة الشخصية بينهم. وخصوصاً لدى التعامل مع كيانات قوية ومدعومة سياسياً، مثل المشروعات التي تملكها الدولة، يجد الأجانب أن حقوقهم في أغلب الأحيان غير محمية[32].

بكلمات أخرى، تبقى درجة حماية حقوق الملكية أو إنفاذ العقود جوهرياً قضية سياسية وليست قانونية/ قضائية. ارتأى الحزب الشيوعي الصيني أن من المناسب حماية معظم حقوق الملكية، كونه يعرف أن من مصلحته فعل ذلك. لكن إذا قرر الحزب انتهاك تلك الحقوق، فلا يواجه قيوداً قانونية/ قضائية غير ضوابطه السياسية الداخلية الخاصة. العديد من الفلاحين اليوم يجدون أراضيهم محط أطماع السلطات البلدية والمتعهدين الذين يريدون تحويلها إما إلى عقارات تجارية، ومراكز تسوق، ومشروعات إسكان عالية الكثافة، وما شابه؛ أو إلى بُنى تحتية عامة كالطرق أو السدود أو المكاتب الحكومية. هناك حوافز كثيرة أمام المتعهدين للعمل مع مسؤولين محليين فاسدين في الاستيلاء على أراضي الفلاحين أو أصحاب المنازل في ضواحي المدن بشكل غير قانوني، ولعل مثل هذه الأعمال كانت المصدر الأكبر للسخط الاجتماعي في الصين المعاصرة[33].

بعيداً عن حقوق الملكية والعقود، يتعلق المجال الحيوي الآخر الذي انتشرت فيه القوانين والقواعد بفترة حكم الكوادر القيادية وإجراءات توظيفها وترقيتها

وتقاعدها. إحدى أكبر عقبات الحكومات الاستبدادية في مختلف مناطق العالم تكمن في عدم رغبة القادة التنحي عن الحكم بعد فترة لائقة، وغياب نظام مؤسسي لتحديد الخلافة[34]. أشرت لتوي إلى طول فترات حكم العديد من الرؤساء في الدول الإفريقية جنوب الصحراء، سواء ديمقراطيين أم استبداديين. وكان أحد الأسباب التي دفعت الربيع العربي حقيقة أن زين العابدين بن علي في تونس، وحسني مبارك في مصر، ومعمر القذافي في ليبيا تمسكوا بالسلطة على التوالي لمدة ثلاث وعشرين سنة وثلاثين سنة وإحدى وأربعين سنة. لو أن أياً من هؤلاء الرؤساء أقام نظاماً قانونياً للخلافة ثم تنازل عن الحكم بعد فترة ثمانية أو عشرة أعوام، لكان قد ترك إرثاً أكثر إيجابية لبلده، ولربما ما كان أطيح به في انتفاضة ثورية.

إحدى العوامل التي أسهمت في استقرار الحكم الاستبدادي في الصين وشرعيته أن الحزب الشيوعي أرسى مثل هذه القواعد. ينص الدستور الصيني على أن يخدم كبار القادة لفترات أقصاها عشر سنوات، ومنذ تقاعد دينغ جياوبنغ قامت للتو دورتان رئاسيتان مدة كل منهما عشر سنوات، واستبدل فيهما القادة في اجتماعي الحزب السادس عشر والثامن عشر عامي 2002 و2012. هناك أيضاً قواعد أخرى أقل رسمية، مثل تلك التي تحدد أنه لا يمكن لأحد الترشح إلى اللجنة الدائمة للمكتب السياسي في الحزب الشيوعي إذا كان تجاوز سن السابعة والستين. كذلك وضعت قواعد التقاعد الإلزامي بشكل أعم لمستويات الحزب الأدنى. وفي حين تبقى السياسات الفعلية لخلافة القيادة على أعلى المستويات غامضة تماماً، هناك على الأقل عملية مؤسساتية لتحديد فترات حكمها وضمان تبديلها[35].

جاءت هذه القواعد نتيجة مباشرة لتجربة الصين خلال «القفزة العظيمة إلى الأمام» و«الثورة الثقافية» في عهد ماو. وكما في الاتحاد السوفييتي في عهد ستالين، كان كبار قادة الحزب نفسه هم من عانوا مباشرة من الديكتاتورية الشخصية المنفلتة للزعيم الكاريزماتي. لذلك كان العديد من القواعد التي وضعوها لاحقاً مصممة خصيصاً لمنع ظهور زعيم كاريزماتي آخر. إحدى التكهنات حول أسباب تسريح بو جيلاي من منصبه كأمين فرع الحزب الشيوعي في مقاطعة تشونغكنغ عام 2012

كانت تحديداً أنه يحاول بناء مثل هذه القاعدة السياسية الكاريزماتية، مستغلاً كلا الجاذبية الشعبوية والحنين النوستالجي للعهد الماوي، في محاولته الوصول إلى عضوية اللجنة الدائمة للمكتب السياسي.

توضح قضية بو جيلاي قوة وضعف عملية صناعة القرار القائمة على قواعد في النظام الصيني المعاصر. من جهة، هناك قواعد رسمية وغير رسمية تتعلق بالخلافة والترقية والسلوك السياسي المقبول للقادة السياسيين الطموحين. من الجهة المقابلة، تبقى هذه القواعد والقوانين قاصرة عن أن تكون حدوداً دستورية حقيقية تقيد السلطة السياسية. إنها انعكاس لإجماع قائم بتفضيل القيادة الجماعية بين نخب الحزب الشيوعي الحالية، خصوصاً القياديين القدماء الذين عاشوا تجربة الثورة الثقافية. لكن القواعد ذاتها يمكن تعديلها في أي لحظة من قبل تلك القيادة نفسها.

في الأنظمة الديمقراطية الليبرالية في أميركا اللاتينية، كان هناك محاولات كثيرة قام بها رؤساء انتخبوا ديمقراطياً للبقاء في السلطة بعد انتهاء فترات حكمهم المنصوص عليها في دساتير دولهم. بعضهم، مثل كارلوس منعم في الأرجنتين ورفائيل كوريا في الإكوادور، نجح في تعديل دساتير بلادهم. لكن مثل هذه المحاولات تبقى عالية التكلفة السياسية وغير مضمونة النجاح دائماً، لأن القواعد متجذرة في أنظمة سياسية تتمتع بحكم قانون أقوى. منعم، مثلاً، حاول إضافة ليس فقط فترة ثانية بل ثالثة إلى رئاسته، لكنه في النهاية فشل. وبعد أن أمّن الرئيس الكولومبي آلفارو أوريبه تعديلاً دستورياً منحه فترة رئاسية ثانية، منعته محكمة دستورية مستقلة من الحصول على فترة رئاسية ثالثة. مثل هذا النوع من الضوابط الرسمية على السلطة لم يوجد بعد في الصين، برغم كل القواعد الجديدة المتعلقة بتغيير القيادة.

وهكذا، فإن إيجاد حكم قانون حقيقي يقيد السلطة السياسية في الصين ما يزال إلى حد بعيد مشروع عمل قيد الإنجاز. لكن توسيع حكم القانون سابقة تم إرساؤها، والتزام الصين إلى حد أكبر بدستورها الخاص سبيل واضح لتحقيق الإصلاح مستقبلاً[36]. لهذا السبب تبدو هجمات الرئيس الصيني الحالي، شي جينبنغ، على المبدأ الدستوري ذاته ارتكاسة رجعية جداً.

25

إعادة اختراع الدولة الصينية

كيف يكمن إرث الصين التاريخي الرئيس في بيروقراطية عالية الجودة؛ تنظيم الحزب-الدولة الصيني؛ الاستقلالية البيروقراطية في الصين وكيف تحققت؛ مشكلة «الإمبراطور السيء» ولماذا تحتاج الصين في نهاية المطاف إلى مساءلة ديمقراطية

في عهد سلالة هان الأولى، قبل نحو قرنين من ولادة السيد المسيح، قامت في الصين دولة مركزية توفرت على العديد من الخصائص التي قرنها ماكس فيبر بالبيروقراطية الحديثة. كان بمقدور الحكومة إجراء مسوحات شاملة لأراضيها الشاسعة، وإحصاء عدد سكانها الكبير وتسجيلهم. كما أوجدت بيروقراطية مركزية جيدة التعليم والثقافة، ومنظمة ضمن تراتبية وظيفية، وضعت للتو بدايات النظام الامتحاني لدخول الخدمة المدنية قيد العمل، ففتحت قناة للحراك الاجتماعي الصاعد أمام شباب أذكياء لامعين ولكن فقراء. استطاعت هذه البيروقراطية فرض ضرائب أراض على أعداد كبيرة من سكانها الفلاحين، وجندتهم في الخدمة العسكرية. كذلك وضعت الدولة نظاماً موحداً للأوزان والمقاييس لتشجيع التجارة. وسعت البيروقراطية لأن تكون نزيهة ولا شخصية، إذ اعتادت الحكومة المركزية، مثلاً، تدوير المسؤولين على المناصب في المقاطعات والأقاليم كي تتأكد من عدم تطويرهم علاقات أسرية حميمة مع السكان المحليين. مارست الحكومة المدنية رقابة صارمة على الجيش، الذي نقل إلى الجبهات ولم يلعب دوراً كبيراً في سياسات

البـلاط. وتوافرت للدولة الصينية الموارد والمقـدرة التقنية للقيام بمشروعات هائلة للأشغال العامة، مثل بناء سور الصين العظيم، ونظام أقنية لتشجيع التجارة وتحويل الميـاه إلى المناطـق القاحلـة. كانـت الدولة قوية بما يكفـي لتكون اسـتبدادية إلى أبعد الحدود حين تشـاء، فأزاحت شـعوباً كاملة من سـكانها ونقلتهم إلى مناطق أخرى، وصادرت أملاك نخبها ذاتها[1].

لكن هناك أشـياء كثيرة متوقعة من الـدول الحديثة لم تقم بها الحكومات الصينية في عهـد سـلالة هـان. فهـي لم توفر تعليـماً شـاملاً، أو رعاية صحيـة، أو تعويضات تقاعدية. وكانت الخدمات والمصالح العامة التي وفرتها أولية، ولم تنفذ على الأغلب بعيداً في المناطق الريفية. كما اسـتغرق إنجاز العديد من مشروعاتها الشهيرة، كالقناة العظمـى والسـور العظيم، قرونـاً بأكملها. أما نظام امتحانـات الخدمة المدنية فكان يغيب حيناً ويعمل حيناً آخر، ولم يظهر بشكل كامل حتى بداية سلالة مينغ في القرن الرابـع عـشر. أضف إلى ذلـك أن النظام الصينـي الحديث لم يدم طويـلاً في الصين، إذ انهـارت الدولـة المركزيـة في القـرن الميـلادي الثالـث، ولم يعد تأسيسـها إلا بعد ثلاثمئة عام. وحين استعيدت الدولة الحديثة في عهد سلالات سوي وتانغ، لم تكن تسـودها نخب عصاميـة تعتمد مبدأ الجدارة والأهلية بل أسر أرسـتقراطية نجحت في الاسـتيلاء على سـلطة الدولة. كان فساد مسؤولي الحكومة، آنئذ كما الآن، مشكلة هائلة، بينما كررت دورات التطور السـياسي والانحطاط السياسي نفسها مرات عدة في السنوات اللاحقة وصولاً إلى بدايات القرن العشرين.

أزعـم هنا أن الدولة التي ظهـرت في الصين منذ بداية الإصلاحات عام 1978 تشـبه هذه الدولة الصينية الكلاسـيكية أكثر مما تشـبه الدولة الماوية التي سبقتها، أو حتى الدولة السوفييتية التي حاول الصينيون استنساخها. الصين المعاصرة منخرطة في عملية استعادة تقليد تاريخي عريق، سواء أدرك المشاركون في هذه العملية حقيقة ما يفعلون أم لم يدركوا.

على مستوى ما، قد يبدو هذا الادعاء سخيفاً. فالموظفون المدنيون في الصين اليوم لا يشاركون في الطقوس المعقدة التي سادت بلاط تشينغ، ولا يطيلون جدائل شعرهم، ولا عادوا يدرسون المآثر الكونفوشيوسية، بل مزيجاً من الأعمال الماركسية-اللينينية، وكتب الهندسة، وأدبيات الإدارة الغربية. وما تزال عقلية الجهاز الحزبي في عهد ماو، أو العقلية البيروقراطية على النمط السوفييتي، واضحة المعالم في سلوك مسؤولي الحزب والدولة. وما يزال العديد من البنى المؤسساتية الفعلية الذي وجد في تلك الفترة، مثل فرق العمل (دانوي) ونظام تسجيل السكان (هوكو)، قائماً اليوم. مع ذلك، إذا لم ينظر المرء إلى الأساليب السطحية بل إلى جوهر الحكومة الصينية، فإن الاستمراريات المتصلة مع الماضي لافتة للنظر.

كانت التغييرات التي طرأت على طبيعة الحكومة الصينية بعد عام 1978 عظيمة، على الأقل عظم التغييرات في السياسة الاقتصادية. في الواقع، يمكن للمرء أن يجادل بأن ذلك التحول الهائل من اقتصاد التخطيط المركزي إلى اقتصاد سوقي أكثر انفتاحاً، ما كان ليحدث دون تحول سياسي مماثل في طبيعة الحكومة. لكن معظم مراقبي الصين الحديثة يركزون اهتمامهم على تحولات السياسة الاقتصادية، دون الاهتمام بالبنية السياسية التحتية التي جعلت تلك التحولات ممكنة أصلاً.

تقهقر الدولة الماوية

تسيست الدولة الصينية للمرة الأولى وأخضعت للحزب الشيوعي الصيني كليةً في عهد الزعيم ماو، ثم تلاشت تماماً تقريباً خلال الثورة الثقافية، كما تلاشت تراتبية الحزب ذاته.

في الحالات السابقة التي غطاها الكتاب الحالي، عنى تسييس البيروقراطية عادة الاستيلاء على الدولة من قبل سياسيين يريدون استغلال المناصب البيروقراطية لأغراض الرعاية والمحسوبية. هذا ما حدث للدولة الأميركية بعد الثورة الجاكسونية، وللدولتين اليونانية والإيطالية مع دمقرطتهما وفتحهما نفسيهما للمنافسة السياسية.

في الصين لم يستعمر الدولة سياسيو الرعاية والمحسوبية، بل حزب لينيني منضبط سعى إلى إخضاعها لأغراضه الآيديولوجية الخاصة. على غرار النموذج البلشفي، ينبني الحزب اللينيني حول نواة من النخبة يجند أفرادها ضمن تراتبية صارمة على أساس الولاء الآيديولوجي، وقاعدة جماهيرية واسعة تستخدم لاختراق بقية المجتمع. قبل الثورة الثقافية، كان أعضاء الحزب يشكلون 2½ بالمئة من سكان الصين الكلي؛ أما اليوم فيبلغ عددهم حوالي 86 مليون شخص ويشكلون 6 بالمئة من مجموع السكان.

تستنسخ تراتبية الحزب تراتبية الدولة ذاتها، من لجان الحزب المحلية إلى الهيئات على مستوى البلديات والمقاطعات، صعوداً عبر اللجنة المركزية على المستوى الوطني، فالمكتب السياسي، واللجنة الدائمة للمكتب السياسي، وصولاً أخيراً إلى زعيم الحزب. يمارس الحزب سيطرته على الدولة من خلال آليات متنوعة: على أعلى مستوى، يترأس جهاز الدولة بما فيه جميع الوزراء العاملين، عضو في الحزب يضطلع بمسؤوليتين [قيادة الحزب والدولة]؛ على المستوى المحلي، يشرف عضو في الحزب على كل مجموعة عمل في كل قرية ريفية وحي مديني. في ذروة «المرحلة السوفييتية» في الخمسينيات، حظيت الدولة الصينية بأعلى قدر من الاستقلالية عن الحزب على مستوى الوزارات المركزية العليا، بينما ازدادت السيطرة السياسية كلما نزل المرء درجات التراتبية إلى المستوى المحلي[2].

أحد المجالات التي ابتعدت فيها الممارسة الصينية عن السابقة السوفييتية كان العلاقات المدنية-العسكرية. ففي حين لعب الجيش السوفييتي الأحمر دوراً مهماً أثناء الحرب الأهلية التي أعقبت الثورة البلشفية، كان الجيش دائماً خاضعاً للحزب الشيوعي السوفييتي على نحو صارم. تعززت هذه السيطرة عبر حملات التطهير الدموية في الثلاثينيات، حين قضى ستالين على ربع إلى نصف عدد ضباط الجيش العاملين. على النقيض من ذلك، استطاع الحزب في الصين الوصول إلى السلطة إلى حد بعيد عبر النضال الطويل لجيش التحرير الشعبي ضد كل من اليابانيين والقوميين [الكومينتانغ]. العديد من قادة الحزب، أمثال دينغ جياوبنغ وماو نفسه،

كانوا أيضاً جنرالات مشهورين وناجحين خلال الحرب الأهلية الصينية، ولذلك تمتع جيش التحرير الشعبي على الدوام بدرجة استقلالية أكبر إلى حد ما من نظيره السوفييتي[3].

انقلبت هذه الهيكلية المألوفة للحزب-الدولة تماماً خلال «القفزة الكبرى إلى الأمام» و«الثورة الثقافية» التي تلتها. استخدمت الأولى جهاز الحزب لتنظيم حملات جماهيرية من العمال والفلاحين على الطريقة العسكرية لتحقيق الأهداف الإنتاجية غير الواقعية أبداً التي وضعها ماو لعملية التصنيع. أدى ذلك إلى اضطراب العمليات الروتينية في وزارات الاقتصاد، واستبدالها بعملية تحشيد جماهيرية وفوضوية من القاعدة إلى القمة. كانت النتيجة مجاعة وكارثة اقتصادية، لكن تراتبية الحزب نجت وبقيت على قيد الحياة. لا يمكن قول الشيء نفسه على الثورة الثقافية، التي قوضت ليس فقط أركان الحكومة بل الحزب أيضاً. أطلق ماو الثورة الثقافية جزئياً خوفاً من تآكل سلطته الشخصية، وجزئياً بسبب معارضته مبدأ الحكومة البيروقراطية ذاته. في محاولة لاستعادة حماسة الثورة الأصلية واتقادها، تجاوز ماو كل المستويات الوسيطة وربط سلطته الشخصية مباشرة بـ«الجماهير» عبر تنظيم لجان ثورية محلية. كان رؤساء إدارات مختلفة يذهبون إلى أعمالهم ليجدوا أن مرؤوسيهم استولوا على المؤسسات. في حين استخدم ستالين الشرطة السرية تحت سيطرته الشخصية لتطهير الحزب الشيوعي السوفييتي في الثلاثينيات، استعمل ماو اللجان الثورية وشباب الحرس الأحمر لتطهير أعضاء الحزب أو إعدامهم أو إبعادهم إلى الأرياف. استخدم جيش التحرير الشعبي عشوائياً في هذه الفترة، تارة لاستعادة «الانضباط» وتارة أخرى لمصلحة اللجان الثورية. الحزب نفسه، الذي يعتبر عادة أداة التسييس، تمت السيطرة عليه وتطهيره من الخارج، فتوقف نتيجة لذلك أي نوع من العمل الوظيفي العادي بالإضافة إلى توقف عمل الحكومة[4].

رأى دينغ جياوبينغ، الذي تعرض للتطهير مرتين خلال الثورة الثقافية، أن استعادة الانضباط الحزبي وإعادة بناء سلطة الحكومة جانبان حيويان للإصلاحات. لم يعترض دينغ أبداً على الحاجة لهيمنة الحزب على الحكومة، لكنه آمن بأن كليهما ينبغي

أن يعمـلا وفـق قواعد محددة، على النقيض تماماً من مقاربـة ماو الفوضوية للحكم. كل جهود المراجعة الدسـتورية التي وصفها الفصل السابق كانت انعكاسات لرأي دينـغ بـأن الحـزب يحتاج إلى اسـتعادة سـلطته الخاصـة، وأن المشرف السـياسي على الحكومـة يجـب أن يتراجـع كـي تسـتطيع الـوزارات إدارة التغييرات الكبـيرة التي توقـع حدوثها في الاقتصاد على نحو ملائم. كان من المهم أيضاً إعادة تأكيد سـيطرة الحزب على جيش التحرير، الذي أصبح شبه حَكَم بين الفئات السياسية المتنافسة في المرحلة الدقيقة عقب وفاة ماو. كان دينغ، سواء أدرك ذلك أم لا، يستعيد الكثير من الإرث المؤسسـاتي للحكومة الصينية التقليدية، مع الاختلاف الوحيد في أن الحزب الشـيوعي هذه المرة يلعـب دور الإمبراطور، وأعضاءه هـم الخصيان المشرفون على بيروقراطية هائلة.

لا يحمـل نـوع الحكومـة الذي ظهـر في نهاية المطاف إلا قليلاً من الشـبه بسـلفه المـاوي، فهو أكثر مهنيةً بـما لا يقارن. بعد إصلاحات 1978، أعادت الصين تقديم نظـام الامتحانـات القائـم عـلى الجدارة لدخـول الخدمـة المدنية، وتبنت، كما أشـار الباحث السـياسي دالي يانغ، سلسـلة إصلاحات في التسـعينيات مـن القرن الماضي والعقد الأول من القرن الحالي زادت حدة المنافسة على مناصب الخدمة المدنية اعتماداً عـلى الكفاءة، إذ تنافس في عام 2012 زهاء 1.12 مليون شـخص في أرجاء الصين كافـة على واحد وعشرين ألـف منصب خدمة مدنية[5]، وعاقبـت أعداداً كبيرة من المسـؤولين الذين لم يحققـوا درجة النجاح في الامتحان[6]. كذلك اسـتعادت الصين نظامهـا الجامعـي، ووضعت متطلبات تنافسـية للقبـول (وهو ما فشـل العديد من الدول الأوربية في فعله)[7]. كان الإصلاحيون يسعون عن عمد إلى إقامة بيروقراطية فيبريـة عـلى الطريقة الغربية، لكنهم بفعلهم ذلك اسـتعادوا عن غير قصد بعضاً من تقاليدهم التاريخية الخاصة.

الحكومة الصينية المعاصرة مركزية وهائلة الحجم ومعقدة إلى حد استثنائي. يبقى الحزب مسـيطراً على الحكومة، مستنسـخاً بنيتها البيروقراطية من القاعدة إلى القمة،

ومشرفاً على نشاطاتها على كل مستوى. مع ذلك، بدأت سيطرة الحزب تتراجع في التسعينيات، وتغيرت إلى درجة معتبرة طبيعة تلك السيطرة بحد ذاتها.

إحدى أولى المشكلات التي تواجهها أي بيروقراطية مركزية تكمن في تفويض السلطة. صين السلالات كانت تحكمها اسمياً بيروقراطية العاصمة، لكن صعوبات إدارة دولة كبيرة وكثيرة السكان إلى هذا الحد، في عصر افتقر إلى تقنيات الاتصالات، عنى أن السلطة كان لا بد أن تفوض إلى وحدات تابعة على مستوى المقاطعة أو الإقليم. في أحيان كثيرة لم يكن لدى الحكومة المركزية في تشانغان أو لويانغ أو كايفنغ أو بيجين أدنى فكرة عما كان يحدث في أجزاء أخرى من البلاد، وكانت تصدر أوامر لتكتشف لاحقاً، بعد أشهر أو سنوات، أنها لم تنفذ. أدركت القيادة الصينية مبكراً في مرحلة ما بعد ماو أهمية تفويض السلطة. وفي حين تبقى الصين دولة وحدوية أكثر منها فيدرالية، فقد فوضت الأقاليم والمدن قدراً معتبراً من السلطات لتنفيذ التوجيهات الصادرة من المركز بالطرق التي تراها مناسبة. هناك، إذن، تنوع معتبر في السياسات عبر مناطق الصين المختلفة. المقاطعات الجنوبية مثل غواندونغ ومدن مثل شينجين صديقة للسوق أكثر بكثير من مناطق أخرى مثل بيجين. خصخصت شينجين على سبيل المثال جزءاً كبيراً من إمدادات مياهها المحلية، ومنحتها إلى ست وعشرين شركة، بينما لا تزال شركة واحدة تملكها الدولة تسيطر على إمدادات المياه المحلية في بيجين[8].

العديد من الأقاليم الفردية في الصين أكبر من دول أوربية رئيسة. يسكن كلاً من غواندونغ وجيانغسو، مثلاً، حوالي ثمانين مليون نسمة من المقيمين الدائمين، وعشرات الملايين الآخرين من المهاجرين. مدينة تشونغكنغ، التي انفصلت عن إقليم سشوان كوحدة إدارية مستقلة عام 1997، يسكنها وحدها ثلاثون مليون نسمة تقريباً. لذلك تُستنسخ البنية الحكومية المركزية على مستويي الإقليم والبلدية، ولكل منها التقسيمات الوظيفية ذاتها من مكاتب وهيئات الرقابية الحزبية.

الحجم الكلي للبيروقراطية الصينية بالتالي هائل، وقد ازداد نموه بسرعة في الفترة الأخيرة. يقدر الباحث السياسي منكسين بي العدد بحوالي أربعين مليون موظف في عام 2000، مع أنه يشير إلى صعوبة الحصول على إحصاءات دقيقة. كل المستويات الحكومية التابعة في الصين تستنسخ تقسيمات العمل على المستويات الأعلى، مما يؤدي إلى قيام نظام عالي التعقيد تتعارض فيه خطوط السلطة أحياناً. إدارة مصادر المياه المحلية، مثلاً، مسؤولية البلدية الرئيسة، لكن الوكالة الإقليمية التي تدير مجمعات المياه وتزود المدينة بإمدادات المياه لها أيضاً سلطتها الخاصة، كما لوزارة المياه الوطنية سلطتها[9]. بالإضافة إلى ذلك، يحتفظ الحزب الشيوعي بتراتبية موازية أصغر تشرف على عمل الهيئات الحكومية.

استقلالية الدولة الصينية

إذا كان ثمة سمة واحدة تميز بنية الحزب-الدولة في الصين عن مثيلاتها في بلدان العالم النامي، فهي درجة استقلاليتها. لم تتصرف الحكومة الصينية قط كمجرد ناقل بسيط لرغبات مجموعات المصالح القوية في المجتمع، بل استطاعت وضع أجندتها السياسية المستقلة في ضوء قناعاتها الخاصة. هذه الاستقلالية واضحة على مستوى القيادة العليا في الحزب الشيوعي الصيني، الذي يضع التوجهات السياسية العامة، وعلى مستوى التنفيذ حيث تتمتع كوادر أعضاء الحزب الأدنى مرتبة بقدر معتبر من حرية التصرف في طريقة تنفيذ التوجهات العليا. سوف أتناول هذين المستويين على التوالي كلاً على حده.

من الخطورة بمكان أن تتمتع الدولة بدرجة عالية من الاستقلالية المتحررة من كل أشكال المحاسبة الديمقراطية، والمتجردة عن أعباء حكم القانون. تلك كانت قصة الصين في الفترة الماوية، حيث كان بمقدور قائد فرد يتمتع بحرية تصرف سياسية مطلقة أن يتسبب بمعاناة لا توصف، وبموت عشرات ملايين البشر عبر بدع جامحة كالقفزة الكبرى إلى الأمام والثورة الثقافية. لكن هذه الدرجة ذاتها من الاستقلالية، بيد قائد أكثر حكمة وتعقلاً مثل دينغ جياوبنغ، يمكن أن تحدث تحولات للأحسن

بالكاد يمكن تخيلها في ظل حكومة ديمقراطية ليبرالية. الاستقلالية على الطريقة الصينية تحرر الدولة من تأثيرات كثير من فئات المصالح وجماعات الضغط، ومن القيود الإجرائية الرسمية التي تمنع الديمقراطيات الليبرالية من العمل بسرعة، وتضعف في النهاية نوعية القرارات الصادرة بأيدي قيادة كفؤة تسعى إلى خدمة أغراض عامة، تتيح مثل هذه الاستقلالية للحكومة حرية الحركة على صعيد القضايا السياسية بسرعة وحيوية أكبر بكثير من نظيراتها الحكومات الديمقراطية.

هذا لا يعني أن جماعات المصالح غير موجودة في الصين. ففي حين لا توجد مؤسسات ضغط تمثل مصالح خاصة بالغة التأثير، كتلك الموجودة في "شارع K" الشهير في واشنطن، فإن للحزب ـ الدولة في الصين فئات سياسية قوية، ومجموعات مصالح راسخة كانت ملتزمة بأنماط مختلفة من الواقع الماوي القائم. حفزت إصلاحات دينغ المبكرة ارتفاعاً حاداً وسريعاً في سقف التوقعات، خصوصاً بين الطلاب ومثقفي المدن. وكانت إصلاحات غورباتشوف المتزامنة معها في الاتحاد السوفييتي الأسبق قد ألهمت حركة الاحتجاجات في ساحة تيانمن في العاصمة بيجين، وقمع الحكومة الدموي لها في شهر حزيران/ يونيو 1989. قتل الطلاب المحتجين خيب الآمال بتحول ديمقراطي مبكر، وأثار حملة إدانة واسعة في جميع أنحاء العالم. لكنه، من جهة أخرى، طمأن يساريي الحزب الذين أملوا بالعودة إلى عقيدة شيوعية أكثر تشدداً. أدرك دينغ نفسه أن مثل تلك الردة المحافظة تقوض بقاء الحزب، وبعد "رحلته الجنوبية" الشهيرة عام 1992 عاد دينغ إلى أجندة إصلاحية حررت الأسعار، وخصخصت عدداً من المشروعات التي تملكها الدولة، وشجعت صراحةً على الانتقال إلى اقتصاد السوق. لذلك، ومع أن انتصار دينغ لم يكن أبداً مؤكداً، فإن حقيقة قدرته على إحداث تحول سياسي هائل إلى هذا الحد تبقى شاهداً على استقلالية الدولة الصينية في تلك الفترة.

على مستوى أدنى، منح الحزب الشيوعي الصيني مستويات الحكومة التابعة درجة عالية من الاستقلالية لتنفيذ أوامره. ويتضح ذلك في المقام الأول من تفويضات الأقاليم والبلديات الصينية سلطات واسعة لتطبيق السياسات بطرق

تناسب الظروف المحلية. في أحيان كثيرة تضاربت تلك السلطة مع مصالح الوزارات المعنية في مقرات قيادتها في بيجين، وكثيراً ما تجاوزتها وأبطلتها.

يركز معظم المراقبين الغربيين على خلق الإصلاحات حوافز سوقية عبر نظام المسؤولية الأسرية التي فككت الزراعة التعاونية، وسمحت للفلاحين بالاحتفاظ بنسبة أكبر من إنتاجهم. كذلك يشير المراقبون إلى خلق أربع مناطق اقتصادية خاصة مفتوحة أمام الاستثمار الأجنبي. كانت هذه الإصلاحات حيوية فعلاً: تضاعف الإنتاج الزراعي في السنوات الأربع الأولى بعد الإصلاح مع بدء تأثير الحوافز الخاصة، وزرعت الصين بذور الصناعات التصديرية في المدن الجنوبية مثل شينجن. لكن التغييرات الطارئة على بنية الحكم، التي أوجدت نظام مسؤولية مالية للحكومات المحلية، كانت على درجة الأهمية نفسها. فكما وثق الباحث السياسي جيان أوي، لم يحقق القطاع الخاص المكاسب الأولى للإصلاح، بل حققها ما يسمى "مشروعات المدن والقرى"، حيث حولت الحكومات المحلية نفسها جوهرياً إلى شركات ربحية[١٠].

إحدى المبادئ الأساس في الإدارة العامة الغربية أنه لا يسمح لهيئات القطاع العام بالاحتفاظ بعوائد وأرباح مكتسبة، فلا يكون لديها بالتالي حافز للسيطرة على التكاليف أو الأداء الأكثر كفاءة. هذا يفسر السبب في الجهود الكبيرة للتخلص من الأموال بأية طريقة عندما تنهي هيئة عامة ما سنتها المالية بفائض[١١].

قلب نظام الحزب-الدولة الصيني هذه الحقيقة كلياً بسماحه للحكومات المحلية بالاحتفاظ بفائض العائدات واستخدامه لأغراضها الخاصة. وضعت الإدارات المحلية تحت قيود ميزانية صعبة، وأعطيت سلطة جباية أنواع معينة من الضرائب، وسمح لها بتأسيس شركات وأعمال ربحية لدعم عوائدها الضريبية. سبعون في المئة من العوائد التي سمح بالاحتفاظ بها كان ينبغي إعادة توظيفها في مشروعات استثمارية جديدة، لكن البقية شكلت فائضاً يمكن استخدامه حسب تقدير إدارة مشروعات المدن والقرى المعنية. أنفق بعض هذا الفائض على أغراض عامة، لكن

جزءاً منه انتهى في جيوب مسؤولي الحكومة المحلية. كثير من المراقبين الخارجيين فسر تلك الظاهرة باعتبارها فساداً صريحاً، لكنها في الحقيقة نظام تقاسم أرباح صمم لتحفيز الحكومات المحلية على تشجيع النمو الاقتصادي. وقد نجحت في ذلك بشكل باهر: الكثير من إنتاج الصين الصناعي في بداية سنوات الإصلاح لم يأت من القطاع الخاص الجديد، بل من الشركات التي رعتها مشروعات المدن والقرى[12]. بمعنى ما، اكتشف الصينيون بشكل مستقل مبادئ ما أصبح يعرف في الغرب باسم «الإدارة العامة الجديدة»، وهي مقاربة تسعى إلى توسيع حوافز شبيهة بحوافز السوق لتشمل القطاع العام.

ما كان لأي اقتصادي أميركي تقليدي أن يشجع يوماً مؤسسة كمشروعات المدن والقرى. فمعظمهم كان سيتوقع تحولها إلى «بالوعة» فساد وصفقات شخصية، كونها تعمل وراء حجاب من الجهل يعرف المراقبون الخارجيون فيه خصائص النظام لكن ليس فعلياً البلد المعني. لو أن نيجيريا أو باكستان حاولت تنفيذ مثل هذا النظام، لتخيل المرء الطرق المختلفة التي كان سيساء من خلالها استخدام تلك المشروعات. كان من المرجح أن تفشل الحكومة المركزية في نيجيريا أو باكستان بفرض قيود ميزانية صارمة أو تحديد أهداف إعادة الاستثمار، متيحة للحكومات المحلية فرض مستويات أعلى من الضرائب النهبية والاستئثار بكامل الفائض. الأرجح من ذلك أن يتواطأ مستويا الحكومة الأعلى والأدنى لتقاسم الفائض، بينما يستخدم كلاهما سلطاته في وضع قواعد وقوانين تفضل المشروعات التي تملكها الدولة.

لكن الصين ليست نيجيريا أو باكستان. فقد استطاعت الحكومة المركزية الصينية فرض نظام صارم على مشروعات المدن والقرى بطريقة ركزت اهتمامها على تشجيع النمو الاقتصادي بعيد المدى، تشبه إلى حد ما السياسات الصناعية التي وضعتها دول أخرى في شرق آسيا. وحين تغيرت الظروف تغيرت معها السياسات. بحلول التسعينيات أصبحت مشروعات المدن والقرى غنية، وابتلي نظام اقتسام الأرباح بمستويات عالية من الفساد الصارخ. كثير من شكاوى الطلاب المحتجين في ساحة تيانمن كانت ضد فساد مسؤولي الحزب والحكومة. لكن الإصلاح الضريبي عام

1994 أخـذ الكثـير من تلـك العوائد، وأجـبر الحكومات المحلية عـلى الدخول في نمط جديد من الانضباط المالي شـجعها على تحفيز شـكل من التطوير الصناعي أكثر انسجاماً مع توجهات السوق. وهكذا، جرت استمالة الطبقات الوسطى الصاعدة، التـي وفرت الأسـاس الاجتماعي لاحتجاجات سـاحة تيانمن، ودفعهـا باطراد إلى تأييد استمرارية حكم الحزب الشيوعي[13].

جـادل دنغجـن جـاو وهونغجينـغ يانـغ في أن الإصلاحـات الضريبيـة لعـام 1994 كانت مثالاً جيداً على اسـتقلالية الدولـة الصينية. وزعما أن المحتوى المحدد للسياسـات أقل أهمية من حقيقة أن الحكومة الصينية أثبتت قدرتها على تغيير الاتجاه بهـذه السرعة حالما اتضح أن المبادرة السـابقة قدمت نتائـج غير متوقعة، ثم اختطت بنجـاح مسـاراً جديـداً في مواجهـة المصالح الخاصـة الكـبرى. أدرك دينغ والحزب الشـيوعي أن شرعيتهما تعتمد على اسـتمرار الأداء الاقتصـادي القوي، ولم يعلقا في شرك الآيديولوجيا أو الممارسات السابقة في إقدامهما على اتخاذ مسار سريع وجذري للتصحيـح[14]. كـما وثّق دالي يانـغ، تبعت هذه الإصلاحـات إصلاحات أخرى في عهـد جيانغ زيمين الـذي قمع عمليات التهريب التي قامت بهـا الهيئات الحكومية، وجـرد جيـش التحرير من العديد مـن مشروعاته الربحية، وفـرض مجموعة قواعد وقوانين أكثر شفافية فيما يتعلق بالمشتريات الحكومية[15].

مثّل نظام تحفيز الحكومات المحلية مقاربة تختلف بشكل لافت عن نظام الكوادر الحزبية القديم والمدفوع آيديولوجياً في الحقبة الماوية، وهي مقاربة تنتهك العديد من المبادئ الأسـاس التي تقـف وراء أي نظام ماركسي-لينيني. مـا يلفت النظر بالقدر نفسـه أن تركيز الدولة انصب على تشـجيع النمو بعيد المدى، بـدل زيادة الريوع إلى الحدود القصوى على المدى القصير. يمكن القول إن القيادة العليا للحزب الشيوعي الصيني كانت تتصرف وفق مصالحها الخاصة بتشجيعها النمو الاقتصادي للحفاظ عـلى شرعيتهـا وسـيطرتها عـلى السـلطة. لكن ذلـك الفهم بعيـد المـدى للمصلحة الذاتيـة، والتركيز بعيد الأمد على الشرعية، لا يتأتى بشـكل أوتوماتيكي للعديد من الحكومـات، وقد اسـتعصى في الواقع على عـدد كبير من بلدان العـالم النامي خارج

شرق آسيا. (تذكّر قصة روبرت في نيجيريا بداية الفصل 14.) ولعله هنا تحديداً كان للتقاليد الكونفوشيوسية الممتدة لألفيات طويلة من السنين بالغ الأثر.

أحد أكبر الأسئلة المعلقة حول مستقبل الصين يكمن في الدرجة التي تستطيع فيها مستويات الحكومة العليا الإبقاء على استقلاليتها السابقة. يجادل منكسن بي في أن نوعية الخدمات الحكومية تدنت مع الزمن، إلى حد بعيد، لأن الوحدات التابعة في الدولة أصبحت مستقلة أكثر من اللزوم، أو بالأحرى مستقلة بالطريقة الخاطئة؛ أي باتت قادرة، بصرف النظر عن الأداء، على حماية مواقعها السياسية والاقتصادية الخاصة ومقاومة الانضباط المفروض من مستويات الدولة والحزب العليا. تتضمن هذه الوحدات الفرعية شركات بالغة القوة تملكها الدولة، مثل شركتي «تشاينا تيليكوم» و«تشاينا أوف شور أويل كوربوريشن» اللتين تعتبران من بين أكبر شركات العالم اليوم. خلال العقد الأول من القرن الحالي، ازدادت القوة النسبية التي اكتسبتها هذه الشركات المملوكة للدولة على منافِساتها في القطاع الخاص وعلى المستثمرين الأجانب، وأصبحت قادرة على استخدام نفوذها السياسي لتجنب التهديدات التنافسية لمواقعها[16]. كما أصبحت بعض البيروقراطيات، مثل وزارة السكك الحديدية، إقطاعات واجه الحزب الشيوعي صعوبة في ضبطها والسيطرة عليها. تشكل هذه الوزارة منظمة هائلة الحجم، تشرف على ما يزيد عن سبعة وخمسين ألف ميل من السكك الحديدية، وتستخدم 2.5 مليون نسمة من العاملين في أرجاء الصين المختلفة[17]. حاولت الحكومة المركزية، وما تزال تحاول دون نجاح، فرض سيطرتها على الوزارة الخاسرة مالياً منذ سنوات عدة. وبعد حادث تحطم قطار جديد عالي السرعة قرب مدينة وينجاو منتصف عام 2011، وهو حادث حظي بتغطية إعلامية واسعة، حاولت الوزارة إخفاء الأدلة على تقصيرها الوظيفي بدفن العربات المخالفة، إلى أن أجبرتها نقاشات المدونات الصينية الصغيرة على شبكة الإنترنت على الكشف عنها. استغلت الحكومة المركزية الفرصة، وسرحت وزير السكك الحديدية ليو جيجون على أساس اتهامات بالفساد، وأعلنت نيتها تفكيك الهيئة الحكومية إلى منظمتين منفصلتين. لكن، مثل العديد من عمليات إعادة تنظيم

المؤسسات العامة التي تعلنها الحكومة المركزية، لم يحدث التفكيك، ربما لأن الوزارة القوية وشديدة التكتم تتمتع بما يكفي من النفوذ السياسي لحماية موقعها[18].

إن أي نظام إداري يعتمد على الحوافز المالية إلى هذا الحد سوف يستدعي الفساد. والاقتصاديون الغربيون الذين توقعوا أن يؤدي إلى الريعية والفساد لم يكونوا مخطئين كلية؛ لكنهم ببساطة لم يستطيعوا التنبؤ بدرجة هذا الفساد، أو بمستوى الخدمات الحقيقية التي استطاعت الحكومة تقديمه بالمقابل. ثمة كثير من الرعاية والمحاباة والفئوية واستغلال النفوذ السياسي والفساد الصارخ لا يزال متفشياً في النظام السياسي الصيني اليوم. بل إن التحول السياسي التدريجي، كما يجادل مينكسن بي، أنتج نظام «نهب لا مركزي»، يستغل فيه مسؤولون متنفذون محلياً عبر نظام حكومي هائل كل الفرص التي توفرها سيطرتهم السياسية لاستخراج طائفة متنوعة من الريوع والرشاوى. تتفهم مستويات الحزب العليا أن الفساد المستشري يثير استياءً شديداً بين المواطنين العاديين، وأن شرعية استمرار حكم الحزب الشيوعي تعتمد إلى حد بعيد على قدرته في السيطرة على نفسه وفرض الانضباط. أعلن الحزب مراراً التزاماته العلنية بمعاقبة الفساد والسيطرة عليه. وقد حدث ذلك مؤخراً في التصريحات المبكرة للقيادة الجديدة، بعد مؤتمر الحزب الثامن عشر عام 2012، ممثلة بالأمين العام شي جينبنغ، ووانغ تشي شان رئيس «اللجنة المركزية لمراقبة الانضباط» المسؤولة عن اجتثاث الفساد. لكن بي يجادل في أن القدرة الرقابية للحزب انحدرت مع مرور الزمن، وأن الحكومة تكبر حجماً وتزداد تعقيداً باطراد، وأن لدى المسؤولين موارد أكبر وطرق أكثر لإخفائها[19].

مسؤولية الحكومة الصينية

جمهورية الصين الشعبية دولة استبدادية يمنح دستورها دوراً قيادياً للحزب الشيوعي. والحزب الشيوعي لا نية لديه في السماح بإجراء انتخابات تعددية حرة ونزيهة، ويحرص على قمع أي نقاش مفتوح حول الديمقراطية.

كل الأنظمة الاستبدادية تواجه مقاومة لحكمها بشكل أو بآخر، وكلها ترد بمزيج من القمع والاستيعاب. لدى مقارنته بدولة شمولية مثل كوريا الشمالية أو بالديكتاتوريات العربية لحسني مبارك في مصر أو معمر القذافي في ليبيا، فإن التوازن الصيني ينزع إلى الميل أكثر باتجاه سياسة الاستيعاب. وفي حين ليس ثمة آليات رسمية للمحاسبة، يمكن القول إن الحزب والدولة يستجيبان لمطالب مختلف الفاعلين في المجتمع الصيني.

ثمة عدة آليات لتحقيق ذلك. منذ عام 1989، سمحت الحكومة الصينية بإجراء انتخابات قروية في المناطق الريفية لاختيار لجان وقادة قرى يتمتعون ببعض السلطات المحلية المحدودة. ويشكل هؤلاء جزءاً من نظام انتخابي أكبر يمتد صعوداً إلى مؤتمر الشعب الوطني، الذي بدأ نوابه يتصرفون بدرجة أكبر من الاستقلالية[20]. بالإضافة إلى هذه الآليات الرسمية، توفر المجتمعات الفلاحية الصينية، كما تصفها الباحثة السياسية ليلي تساي، آليات تغذية راجعة غير رسمية تعلم المسؤولين المحليين عن الشكاوى والأفكار المتعلقة بتقديم الحكومة خدماتها بشكل أفضل. هناك أيضاً قنوات شكاوى رسمية أوجدتها المنظمات الحكومية والحزبية، يستطيع المواطنون من خلالها تسجيل آرائهم. بالطبع، الحكومة غير ملزمة قانونياً بالأخذ بها أو الاستجابة لها، لكن السلطات الأعلى مستوى مع ذلك تحفز المسؤولين المحليين مراراً على تفادي عدم الاستقرار الاجتماعي عبر استباق المشكلات[21].

غير أن أهم آلية تغذية راجعة تبقى الاحتجاجات العامة. وحين تقترن الاحتجاجات بارتياب الحكومة شبه المرضي وهوسها بالاستقرار الاجتماعي و«الانسجام»، فلا تؤدي ببساطة إلى القمع بل أيضاً إلى قدر مهم من الاستيعاب. تشير التقديرات إلى وجود حوالي 180.000 عمل احتجاج اجتماعي جرى الإبلاغ عنها رسمياً عام 2010 - فلاحون غاضبون على مصادرات أراض، أو آباء قلقون حول الملوثات من مصنع مجاور، أو عمال مهاجرون يشتكون من سوء معاملة المسؤولين المحليين، وما شابه[22]. تحت قيادة هو جينتاو، غير الحزب الأولوية النسبية للنمو الاقتصادي مقابل تشجيع الاستقرار الاجتماعي في تقييماته الأداء

الرسمي، رافعاً من أهمية الأخير إلى حد أن حادث اضطراب اجتماعي واحد قد يعني نهاية الحياة المهنية للمسؤول الحكومي المعني. لذلك يجد كثير من المسؤولين المحليين أن من الأسهل شراء ذمم المحتجين عبر منحهم مختلف أشكال الإعفاءات أو الإعانات أو تغيير القواعد والقوانين، وكثيراً ما يقعون تحت ضغوطات شديدة لتحقيق هذه الأهداف المتناقضة[23].

هناك اعتقاد شعبي قوي جداً في الصين بأن مستويات الحكومة العليا أكثر استجابة وأقل فساداً من المستويات الدنيا[24]. هذه الثقة بالنوايا الطيبة للمستويات العليا أمر حيوي لشرعية الحكومة برمتها، ولهذا تحاول جهدها الاستجابة لمطالب العامة. لكن، في الحقيقة، ليس من الواضح فعلاً ما إذا كانت مستويات الحكم العليا أقل فساداً في الصين. ما تكشفت عنه قضية بو جيلاي عام 2012 تشير إلى أن كبار القادة أيضاً وصلوا إلى مستويات مروعة من المخالفات الوظيفية والأعمال غير المشروعة.

من ناحية السياسة والسياسات، يفترض أن تكون المستويات الحكومية الأدنى خاضعة لانضباط صارم من قبل المستويات الأعلى. لكن، في نظام مركزي، ينبغي أن يمنحوا أيضاً قدراً معتبراً من الاستقلالية لجهة التنفيذ. كان الأباطرة في صين السلالات يواجهون مشكلات هائلة في الحصول على المعلومات، ومحاولة مراقبة سلوك البيروقراطية التي يفترض أنهم يتحكمون بها. وحاولوا حل المشكلة بركم المزيد من مؤسسات الرقابة المركزية بعضها فوق بعض. في الماضي، كان خصيان الأسرة الحاكمة أكثر موثوقية من البيروقراطيين، وكانوا يستخدمون لمراقبتهم. لكن سلك الخصيان بحد ذاته أصبح غير موثوق مع مرور الزمن؛ ما اضطر أباطرة سلالة مينغ إلى إنشاء «مكتب إصلاح الخصيان» لمراقبة سلوكهم وتصحيحه. كذلك الأمر في الصين الحديثة، حيث تراقب مستويات الحكومة العليا سلوك المستويات الدنيا؛ ويراقب مكتب التنظيم في الحزب سلوك الحكومة؛ وتراقب المكاتب الخاصة داخل الحزب، مثل «اللجنة المركزية لمراقبة الانضباط»، سلوك باقي أعضاء الحزب. في مثل هذا الجو، تتوافر لدى كثير من الفاعلين حوافز قوية للتستر على السلوك

السيئ ومنع وصول المعلومات إلى الجهات العليا. الحل الوحيد في النهاية يكمن في نظام محاسبة تنازلي، تُحاسب فيه الحكومة من قبل صحافة حرة، ومواطنين متمكنين يتمتعون بسلطة حقيقية.

الغالبية العظمى من القواعد والقوانين والإجراءات المتخذة في صين ما بعد ماو مصمَمة لتنظيم سلوك مستويات الحكومة الدنيا، وجعله أكثر استجابة للمستويات الأعلى. لذلك يعتمد الأداء النهائي لنظام سياسي يمتلك آليات مساءلة صاعدة فقط، وليس نازلة، على خيارات القادة في القمة ونواياهم. في الفصل السابق، وصفت للتو الجدل القديم بين القانونيين والكونفوشيوسيين، حيث ناصر القانونيون وجود إجراءات واضحة في حين أيد الكونفوشيوسيون وجود أخلاقية قيادية أكثر مرونة واعتماداً على السياق. فضلت الحكومات الصينية ما قبل الحديثة الضوابط الأخلاقية على القيود الرسمية بين صفوف القيادة العليا؛ واستخدمت الإجراءات الرسمية حصراً لتنظيم طرق إيصال الأوامر الإمبراطورية إلى بقية المجتمع. الحكومة الصينية المعاصرة، برغم التزامها اللفظي بالماركسية-اللينينية، تستمر في هذا التقليد، ويتوجب على المواطنين الاعتماد على النوايا الطيبة لقادتهم بشكل أكبر من اعتمادهم على أية ضوابط إجرائية رسمية تقيد سلطتهم.

بأيدي قادة جيدين، يمكن لنظام كهذا فعلياً تقديم أداء أفضل من نظام ديمقراطي خاضع لحكم القانون وللإجراءات الديمقراطية الرسمية كالانتخابات التعددية. إذ يمكنه اتخاذ قرارات كبرى وصعبة، دون أن تعوقه فئات المصالح أو جماعات الضغط، أو التقاضي، أو الحاجة إلى إقامة ائتلافات سياسية مربكة ومرهقة، أو تثقيف العامة وتعريفهم بشؤون مصالحهم الخاصة. «الاستقلال الراسخ» والمتجذر تاريخياً لدول شرق آسيا سريعة النمو، بما فيها سنغافورة وكوريا الجنوبية وتايوان واليابان، أثار للتو إعجاباً واسعاً. كذلك الحال في الصين ما بعد عام 1978، حيث ركز أداؤها، مقارنة بالأنظمة الاستبدادية في مناطق أخرى من العالم، على أهداف عريضة ومشتركة مثل النمو الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي وتقديم خدمات عامة واسعة. أدرك دينغ جياوبنغ وقادة الحزب الذين أتوا من بعده

أن بقاء الحزب سوف يعتمد على شرعيته، التي لم يعد من الممكن أن تبقى بدورها قائمة على الآيديولوجيا، بل لا بد أن تتأسس على أداء الحزب في حكم البلاد.

المشكلة في مثل هذا النظام تكمن في ما عرفه الصينيون تاريخياً باسم مشكلة «الإمبراطور السيئ». صحيح أن النظام الاستبدادي يستطيع التحرك بسرعة أكثر وحزم أكبر من النظام الديمقراطي، لكن نجاحه يعتمد في النهاية على إمدادات مستدامة من القادة الجيدين - جيدين ليس فقط بالمعنى التكنوقراطي بل أيضاً في مدى التزامهم بالأهداف العامة المشتركة، لا بالسلطة الشخصية أو إثراء الذات. عالجت صين السلالات هذه المشكلة عبر إقامة بنى بيروقراطية معقدة حددت السلطات الفعلية للحاكم، بالإضافة إلى نظام مسهب لتثقيف الحكام ووضعهم في قوالب طقسية مرهقة. مع ذلك، لم يكن هذا النظام كافياً لمنع ظهور أباطرة سيئين دورياً، سواء كانوا طغاة أو كسالى أو غير أكفاء أو فاسدين.

تواجه الصين المعاصرة هذا النوع من المشكلات تحديداً. مقارنة مع معظم الأنظمة الاستبدادية، والكثير من الأنظمة الديمقراطية، كان أداء الصين متميزاً جداً على امتداد العقود العديدة الماضية، سواء من حيث النمو الاقتصادي، أو تقليص الفقر، أو توفير الخدمات الاجتماعية الأساس. لكن هل يضمن النظام الصيني الراهن إمدادات مستدامة من «الأباطرة الجيدين»؟

كذلك تواجه حكومة الصين الاستبدادية مخاطر من أنواع عدة لإمكانية استدامة نظامها. أولاً، قد تنتج الصين زعيماً كاريزماتياً يستغل الأهواء الشعبوية ويبني قاعدة أتباع ومريدين تخل بالتفاهمات التوافقية التي اتسمت بها القيادة الصينية في فترة ما بعد ماو. هناك كثير من أسباب السخط الاجتماعي متروكة بلا علاج، ويمكن بناء مثل هذه القاعدة عليها، بدءاً بمستويات التفاوت الاقتصادي العالية جداً وانتهاء بالإحساس العام بفساد مستشرٍ في الصين.

الخطر الثاني أقل دراماتيكية، لكنه أكثر احتمالاً: أن تفقد الحكومة استقلاليتها وسيطرتها على الفاعلين الاجتماعيين الآخرين، وتستولي عليها مجموعات مصالح

قوية تولد نتيجة النمو الاقتصادي. يشير مينكسن بي إلى أن هذا الأمر يحدث للتو، إذ تواجه الحكومة الآن مجموعات مصالح راسخة وقوية - الشركات التي تملكها الدولة، والوزارات الفردية، وحتى مناطق بأكملها تقاوم سلطة الدولة. وفي حين تحاول الحكومة السيطرة على مستويات الفساد الدنيا، فقد تقع نفسها ضحية مستويات الفساد العليا. في كل الأحوال، تقلصت سلطة الحزب إلى حد معتبر منذ أيام ماو ودينغ، ومع ضعف أدائه المطرد والمحتم، نتيجة صعوبة المسار الذي تختطه الصين في الانتقال من دولة متوسطة الدخل حالياً إلى دولة مرتفعة الدخل، فسوف تضعف السلطة إلى حد أبعد. في عهد هو جينتاو، عُلق الإصلاح السياسي عموماً، واتخذت السياسة الاقتصادية وجهة أقل ليبرالية. وبعد مؤتمر الحزب الثامن عشر وصعود شي جيبنغ، وعد الحزب بإجراء إصلاحات اقتصادية جديدة، لكنه أرفق تلك الأجندة بقمع الانشقاق وتأكيد جديد على الآيديولوجيا والانضباط. يبقى أن نرى ما إذا كان شي جينبنغ قادراً على إحداث تغيرات كبيرة في السياسة.

خطر أخير يتعلق بافتقاد النظام إلى مصدر داخلي للشرعية. تجادل الحكومة الصينية عادة بأنها تشكل نظاماً أخلاقياً وسياسياً مختلفاً عن النظام الغربي. صحيح، كما جادلت، أن ثمة استمراريات عدة بين صين السلالات والحكومة الراهنة، لكن الحزب الشيوعي الصيني ما يزال يبني شرعيته رسمياً على آيديولوجية غربية مستوردة، الماركسية-اللينينية. هذا يمنعه من بناء شرعيته صراحة وبالمطلق على القيم الصينية التقليدية. من جهة أخرى، لا يستطيع الحزب ببساطة التخلي عن الماركسية-اللينينية، وعليه نتيجة لذلك السعي لتحقيق الشرعية في معدلات النمو الاقتصادية العالية والمستدامة، وفي قدرته على أن يكون حامل لواء الوطنية/ القومية الصينية. إذا تراجع ذلك النمو، أو سار في اتجاه عكسي، فلن تتوافر للحزب الشيوعي الصيني قصة متماسكة يحكيها حول الأسباب التي تجعله يستحق احتكار السلطة.

الطريقة الوحيدة لحل مشكلة «الإمبراطور السيئ»، وما يرافقها من شرور الفساد والحكم التعسفي، تكمن على المدى البعيد في زيادة القيود الإجرائية الرسمية

على الدولة. هذا يعني بالدرجة الأولى توسيع قاعدة صنع القرار باطراد، وتطبيق القانون على المستويات الأعلى للحكومة والحزب. بالدرجة الثانية، تتطلب القيود الرسمية توسيع المشاركة السياسية. لا يمكن حل مشكلة المعلومات التي ابتليت بها الصين الإمبراطورية، والتي تبتلى بها الحكومة الحالية اليوم، دون ضمانات رسمية تتعلق بحق الوصول إلى المعلومات. لقد خلق النمو الاقتصادي في الصين طبقة وسطى كبيرة ومتنامية، وأقل استعداداً لتقبل الاستبدادية الأبوية الساعية لإخفاء فسادها الذاتي. طبعاً، يمكن تحقيق التحول إلى قيود أكثر رسمية على السلطة بشكل تدريجي، وينبغي التركيز في هذه الحالة على القانون بدايةً، لا على المحاسبة. الدستور الصيني الحالي ليس أساساً سيئاً لبناء قاعدة متنامية لحكم القانون، لكن حكم القانون والمساءلة كليهما ضروريان في النهاية إذا كان للنظام السياسي الصيني البقاء على المدى الطويل[25].

ما هي السيرورة الدينامية التي يمكن أن يُتوقع من خلالها انتشار حكم القانون أو المحاسبة الديمقراطية؟ لن تحدث تلك العملية نتيجة أوامر من القمة إلى القاعدة تمليها القيادة الصينية الراهنة، المفعمة ثقةً بالنفس والتي لا تبدي ميلاً كثيراً للتحرك على الجبهة السياسية. من الأرجح أن يحدث التغيير مع ظهور فاعلين اجتماعيين جدد على المشهد السياسي، يضغطون لإيجاد مؤسسات أقوى لتقييد السلطة. في الماضي، كانت الدولة الصينية قوية بما فيه الكفاية لمنع ظهور فئات اجتماعية قوية يمكن أن تتحدى سلطتها. لكن التحشيد الاجتماعي يحدث في الصين المعاصرة بوتيرة لا سابق لها في التاريخ الصيني برمته، وقد ظهرت فعلاً طبقة وسطى هائلة الحجم تعدادها الحالي بمئات الملايين. في العديد من المجتمعات الأخرى، كانت الطبقة الوسطى القوة الدينامية المسؤولة عن التغيير السياسي، وفي نهاية المطاف عن الديمقراطية. في الصين، سوف يعتمد مستقبل الديمقراطية وحكم القانون على ما إذا كانت تلك الفئات الاجتماعية الجديدة قادرة على إحداث تحول في التوازن الكلاسيكي للسلطة الذي استمر على امتداد ماضي الصين بين الدولة والمجتمع. القسم الثالث من الكتاب الحالي سوف يتناول هذه الظاهرة العامة.

26

ثلاث مناطق

مقارنة بين أمريكا اللاتينية وإفريقيا جنوب الصحراء وآسيا؛ كيف تبقى قوة الدول عاملاً حيوياً في التمييز بينها وتعليل أدائها الاقتصادي؛ كيف يفسر الإرث الاستعماري جزءاً فقط من النتائج الراهنة

تساءل الجزء الأول من هذا الكتاب عن سبب ظهور الدولة الفيبرية الحديثة في بعض أجزاء العالم المتقدم دون غيرها. وتابع الجزء الثاني تقصيه هذا البحث في أماكن تطورت لاحقاً، وكان عليها مواجهة الاستعمار الغربي، مركزاً على أميركا اللاتينية وإفريقيا جنوب الصحراء وشرق آسيا. في حين وجدت تنوعات ضمن كل منطقة، هناك أيضاً بعض الاختلافات المنهجية بينها تسمح لنا بالحديث عن سبل تطور إقليمية منفصلة.

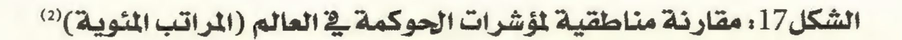
من بين المناطق الثلاث، وكما يظهر الجدول 5، حظيت دول شرق آسيا بأعلى معدلات نمو منذ منتصف القرن العشرين حتى الآن. قد يستغرب البعض أن متوسط دخل الفرد في أميركا اللاتينية أعلى من مثيله في شرق آسيا، ويرجع السبب في ذلك إلى وجود عدد من الدول الكبيرة والفقيرة نسبياً في المنطقة الأخيرة، مثل إندونيسيا والفلبين؛ وإلى حقيقة أن الصين، برغم أدائها الاقتصادي المتفوق بطرق شتى، ما تزال تتوافر على شريحة سكانية ريفية كبيرة ومعدمة.

تختلف الأمور كثيراً لجهة المؤسسات السياسية، حيث تتفوق أميركا اللاتينية على شرق آسيا إلى حد بعيد، وإلى حد أبعد بكثير على إفريقيا جنوب الصحراء. حسب كل مؤشرات الحوكمة الستة التي وضعها البنك الدولي لمختلف مناطق العالم، تبقى منطقة أميركا اللاتينية ككل فوق معدل الخمسين بالمئة (انظر الشكل 17)، وتحتل مرتبة عالية تحديداً فيما يتعلق بحرية التعبير والمحاسبة، وهو مقياس الديمقراطية والمشاركة السياسية. أداء شرق آسيا في هذه الفئة أدنى إلى حد مهم، بينما تتخلف إفريقيا جنوب الصحراء إلى حد بعيد على كل المؤشرات الستة. هذا يعكس حقيقة أنه في حين شهدت جميع مناطق العالم ازدياداً في عدد الدول الديمقراطية خلال الموجة الثالثة من الدمقرطة التي بدأت في السبعينيات، فإن هذا المنحى الديمقراطي كان الأقوى في أميركا اللاتينية. الدولة الآسيوية الأكبر والأكثر دينامية اقتصادية، الصين، تبقى ديكتاتورية شيوعية، كما هو حال فيتنام وكوريا الشمالية. كوبا هي الدولة الوحيدة من هذا القبيل في نصف الكرة الأرضية الغربي، مع أن هناك تراجعاً مهماً عن الديمقراطية في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين في فنزويلا والإكوادور ونيكاراغوا ودول أخرى.

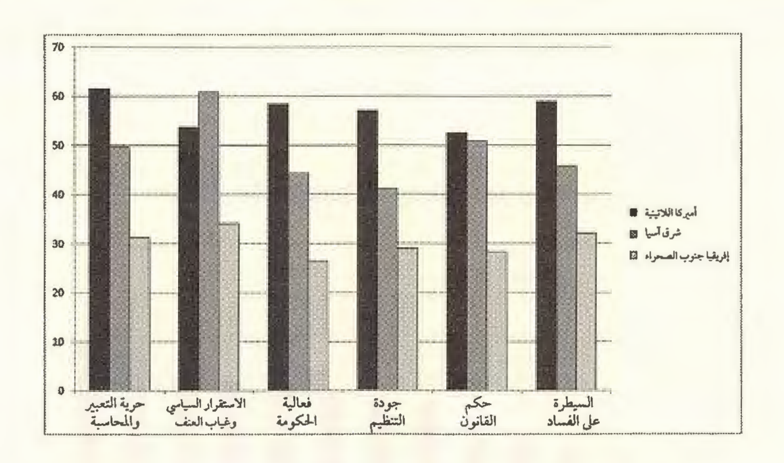
الجدول 5: معدلات النمو والناتج المحلي الإجمالي للفرد

	معدل النمو 1961-2011 (%)	الناتج الإجمالي المحلي للفرد (2011)[1]
شرق آسيا	7.3	7.294$
أميركا اللاتينية	3.8	11.595$
إفريقيا جنوب الصحراء	3.5	2.233$
دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية [(OECD) دول متقدمة]	3.2	38.944

المصدر: البنك الدولي



الشكل 17: مقارنة مناطقية لمؤشرات الحوكمة في العالم (المراتب المئوية)[2]



المصدر:

Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt*

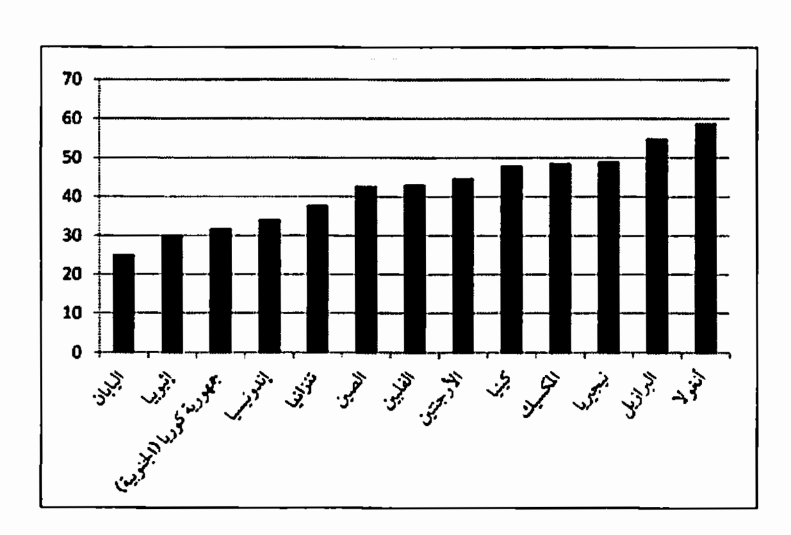
بينما تتفوق أميركا اللاتينية على شرق آسيا في الأداء الديمقراطي، فإنها تتمتع بميزات أقل من حيث مؤسسات الدولة. أما درجات الاستقرار السياسي وحكم القانون فمتقاربة إلى حد ما بين المنطقتين، وأدنى بكثير في إفريقيا جنوب الصحراء.

يمكن قياس الاختلافات بين المناطق أيضاً من حيث التفاوت، كما يشير الشكل 18، الذي يقدم أرقام معامل جيني(*) لمجموعة دول مختارة (تتراوح أرقام معامل جيني بين صفر ومئة، حيث يمثل الصفر مساواة تامة والمئة تفاوتاً تاماً). تتفاوت الدول الإفريقية جنوب الصحراء إلى حد بعيد: أثيوبيا متساوية نسبياً، في حين أن مستويات التفاوت كبيرة في نيجيريا وأنغولا الغنيتين بالنفط. في شرق آسيا، تنخفض مستويات التفاوت في اليابان وكوريا الجنوبية باطراد منذ الخمسينيات، وكذلك في الصين نهاية الفترة الماوية. لكن مع نموها الاقتصادي السريع في العقد الأول من القرن الحالي، انحرف معدل توزع الدخل في الصين إلى مستويات أميركا

(*) نسبة إلى العالم كورادو جيني.

اللاتينية تقريباً. في العقد نفسه، بدأ معدل التفاوت في أميركا اللاتينية بالانخفاض قليلاً، لكن المنطقة مع ذلك تبقى عرضة فجوات كبيرة بين الأغنياء والفقراء، بكل ما يترتب عن ذلك من آثار سياسية مقلقة[3].

الشكل18: معامِلات جيني لدول مختارة



المصدر: البنك الدولي

طبعاً، تخفي المتوسطات الإحصائية للنمو الاقتصادي والحوكمة اختلافات مهمة ضمن كل منطقة. تشمل أميركا اللاتينية، مثلاً، دولاً شديدة الفقر كهاييتي وغواتيمالا وباراغواي، لكنها تتضمن أيضاً البرازيل التي تصدر منتجات تقانة عالية مثل الطائرات إلى باقي دول العالم. لكل واحدة من هذه المناطق سمات محددة تجعل بلدانها متشابهة، وفي الآن ذاته مختلفة مع بلدان المناطق الأخرى. شهد كثير من دول أميركا اللاتينية دورات تضخم سريع، وأزمات عملة، وتخفيضات قيمتها، وانكماش اقتصادي، كان آخرها في الثمانينيات من القرن الماضي (وبداية العقد الأول من القرن الحالي في الأرجنتين). على النقيض من ذلك، اجتازت دول شرق

آسيا هذه الفترة إلى حد بعيد بسلام، بينما شهدت دول إفريقيا جنوب الصحراء أزمة ديون مشابهة، بل أكثر حدة من أزمات أميركا اللاتينية بعد بضع سنوات، مما دفع بعض الدول إلى مطالبة دائنيها بتخفيف أعباء الديون قبل أن تبدأ اقتصاداتها بالنمو مجدداً. تبقى أميركا اللاتينية اليوم ديمقراطية عموماً، مع أن ذلك لم يكن حالها دائماً، إذ استولت حكومات عسكرية قمعية في الستينيات والسبعينيات على السلطة في البرازيل والأرجنتين وتشيلي وبيرو وبوليفيا ومناطق أخرى. معظم ما يطلق عليه اسم بلدان «الدول التنموية» (developmental states) يتجمع في شرق آسيا، وهذه دول نجحت في استخدام سلطة الدولة (غالباً في ظل حكومات استبدادية) لتشجيع نمو اقتصادي سريع، ويصعب إيجاد دول مماثلة لها في أميركا اللاتينية أو إفريقيا جنوب الصحراء[4].

سبل التطور

بدأ القسم الثاني من هذا الكتاب بتناول نظريات مختلفة طرحت لتفسير نواتج التطور المعاصر، عبر إرجاعها إلى عوامل الجغرافيا والمناخ والإرث الاستعماري. لكل هذه النظريات مزايا وفوائد. لكن طبيعة السلوك الاجتماعي الإنساني معقدة لدرجة أن قلة منها تصمد أمام النقاش في اقتفائها آثار النتائج الحالية إلى مجموعة عوامل واحدة وحصرية في كل المجالات.

تستطيع النظريات التي تربط التطور السياسي (وبالتالي الاقتصادي) بالجغرافيا والمناخ تفسير بعض النتائج المهمة. يركز الاقتصاديون تحديداً على هبة الموارد الطبيعية وتأثيرها، فمتطلبات التنقيب عن الذهب والفضة، أو زراعة المستعمرات، أدت إلى استعباد الشعوب الأصلية أو استيراد العبيد من إفريقيا. والصناعات الاستغلالية خلقت الأرضية الاقتصادية لقيام حكومات استبدادية على تراب العالم الجديد.

لكن ثمة محدّدات كثيرة حتمت قيام مؤسسات استبدادية في أميركا اللاتينية. النظامان السياسيان اللذان أقيما في البيرو والمكسيك، مثلاً، كانا أساسا نظام

مستعمرات استيطانية نجح في استئصال أي أثر مؤسساتي تقريباً لبنى الدولة الكثيفة في فترة ما قبل- كولمبوس. وباعتبارهما مستعمرات استيطانية، نزع النظامان إلى استنساخ المجتمع الطبقي الميركانتيلي القائم في شبة الجزيرة الآيبرية التي تحدرا منها، بحيث حل عمال الشعوب الأصلية والمهجنين محل فلاحي أوربا البيض. حاول التاج الإسباني منذ البداية خلق شكل قوي من الحكم المطلق المباشر في الأميركيتين، غير أن حقائق البعد الجغرافي عنت أن السلطة التي استطاع ممارستها في المستعمرات كانت أضعف بكثير من السلطة الممارسة في وطنه إسبانيا. كان شكل الحكم الإسباني المطلق ضعيفاً أصلاً، وغير قادر على فرض ضرائب مناسبة أو تلبية احتياجاته الخاصة من الإيرادات في أوربا ذاتها. وكان حتى أقل قدرة على تلبية الاحتياجات المالية لأتباعه من المستعمرين الكريول الجامحين في العالم الجديد. وهكذا خلق الكريول لأنفسهم حكومات أوليغارشية خاصة، قائمة على الامتيازات وليس الحريات، بقيت على قيد الحياة بعد التحول إلى دول مستقلة عندما انفصلت المستعمرات عن إسبانيا في بداية القرن التاسع عشر. في القرن الحادي والعشرين تتابع أميركا اللاتينية محاولة التعايش مع هذا الإرث باعتبارها أكثر مناطق العالم تفاوتاً.

كانت الجغرافيا مهمة في نواح أخرى أيضاً، كما أشار مونتيسكيو. بعض التضاريس كانت أكثر ملاءمة لإنشاء جيوش كبيرة واستخدامها. في أوراسيا (الصين وروسيا أساساً) شجعت الأراضي المفتوحة نسبياً على تعزيز دول مركزية كبيرة، في حين أن صعوبات فرض السلطة عبر صحارى شاسعة وغابات استوائية كثيفة منعت قيام دول كبيرة في إفريقيا جنوب الصحراء. كانت أوربا في مكان متوسط بين المنطقتين، إذ شجعت جغرافيتها على تشكل وحدات سياسية متوسطة الحجم، لكنها منعت نمو أي منها إلى حجم سمح بغزو المنطقة بأسرها.

جغرافية أميركا اللاتينية وضعتها في موقع أقرب إلى إفريقيا جنوب الصحراء منها إلى أوربا. فالقارة ككل مقسمة بالجبال والأدغال والصحارى، وبخطوط الاتصالات القائمة بين الشمال والجنوب، إلى مناطق يصعب الوصول إليها، الأمر الذي لم يسهل قيام إمبراطوريات إقليمية كبيرة. بعد الانهيار الديموغرافي لشعوب

المنطقة الأصلية، بقيت أجزاء قليلة من القارة تتمتع بكثافات سكانية عالية بما فيه الكفاية لدعم قيام دول قوية. أضف إلى ذلك أنه حالما بدأ الاستعمار ان الإسباني والبرتغالي، لم يُعد استثمار الفوائض محلياً، بل جرى تصديرها إلى البلد الأم وفق قواعد ميركانتيلية عديمة الكفاءة إلى أبعد الحدود.

لم تكن أميركا اللاتينية ككل تبدو مختلفة كثيراً من الناحية السياسية عن أوربا في النصف الثاني من القرن الثامن عشر. كانت تسود كلتيهما أنظمة سياسية أوتوقراطية وأوليغارشيات اقتصادية استخدمت السلطة السياسية لحماية امتيازاتها. لكن أوربا في القرنين اللاحقين شهدت سلسلة تغيرات سياسية عميقة جعلتها أكثر ديمقراطية وأكثر مساواة اقتصادية من أميركا اللاتينية. أحد الأسباب الرئيسة في ذلك كان مستوى العنف الاستثنائي الذي عاشته أوربا في تلك الفترة، بدءاً بالثورة الفرنسية والحروب النابليونية، مروراً بحروب توحيد ألمانيا وإيطاليا، وانتهاءً بكارثتي الحربين العالميتين. أدت مستويات التنافس العسكري العالية إلى تشكيل دول حديثة قوية وتعزيزها، كما في إصلاحات شتاين- هاردنبرغ في بروسيا. في الآن ذاته، كان التصنيع يجتذب ملايين الفلاحين من الأرياف إلى مدن متنوعة وعالية الكثافة السكانية. وقد خلق هذا التحول الظروف الملائمة لظهور مفاهيم إثنو-لغوية حديثة للهوية القومية، أثارت بدورها المزيد من التنافس العسكري. ساعدت القومية على تعزيز الدول الحديثة، ونجحت الثورة الداخلية والحرب الخارجية كلتاهما في إزالة طبقات اجتماعية برمتها كانت فيما مضى من أعمدة النظام الأوليغارشي القديم، كطبقة النبلاء الشباب (يونكر) في ألمانيا ومشتري المناصب في فرنسا.

كان سبيل التطور في أميركا اللاتينية مختلفاً جداً، إذ لم تكن هناك ثورة فرنسية تزيح الأوليغارشيات القديمة، ولا تنافس دولي طويل يحفّز تشكل دول حديثة. بقيت الهويات القومية ضعيفة بسبب التنوع الإثني وبطء أو انعدام التصنيع، ما عنى أن النزاع كان في أغلب الأحيان صراعاً داخلياً بين طبقات أكثر منه نزاعاً خارجياً بين دول وقوميات. بحلول عام 1945، أصبحت النخب الأوربية المنهكة على استعداد للقبول بكلا الديمقراطية الليبرالية ودول الرعاية وإعادة التوزيع، مقابل

ضمان السلم الاجتماعي. على الطرف المقابل، في حين واجهت نخب أميركا اللاتينية خطر الاضطرابات الاجتماعية، خصوصاً بعد الثورة الكوبية، فإنها لم تكن أبداً على درجة من الشدة بحيث تشجع بناء الدولة أو إعادة توزيع الثروة على المستوى الأوربي. لم يتشكل بالتالي توافق اجتماعي على الطراز الأوربي ينبني حول أحزاب معتدلة من يسار أو يمين الوسط، بل حدث استقطاب حاد بين الفقراء والأغنياء. فقط في العقد الأول من القرن الحالي، بدأ يظهر في تشيلي والبرازيل نظام سياسي على الطراز الأوربي.

لكن الجغرافيا والمناخ والمواريث الاستعمارية لا تفسر النتائج الحالية في كل المجالات. الأرجنتين، التي حررها مناخها وإرثها الاستعماري من عدم المساواة ومن النمو الاقتصادي البطيء لبقية دول القارة خلال القرن التاسع عشر، كان ينبغي أن تتابع طريقها نحو الازدهار. لكنها لم تفعل، بسبب الخيارات الرديئة التي اتخذتها نخبها في بدايات القرن العشرين. فبرغم مناخها وجغرافيتها الأكثر ملاءمة، ورثت الأرجنتين جزءاً من الثقافة السياسية لمناطق أميركا اللاتينية الأقدم، مثل ظاهرة أمراء الحرب والقيادة الشخصانية. على النقيض من ذلك، كان ينبغي أن تتحول كوستاريكا إلى جمهورية موز أخرى تتسم بالديكتاتورية والصراع المدني، لكنها مع ذلك تطورت إلى ديمقراطية مستقرة نتيجة الخيارات الجيدة لنخبها في بعض المفاصل التاريخية الحيوية.

كان الوضع مختلفاً تماماً في إفريقيا جنوب الصحراء، حيث لم يتجسد الإرث الاستعماري الأوربي المدمر بقيام دولة استبدادية «استخراجية» بقدر ما تجسد بالغياب الكامل للمؤسسات القوية. جاء التزاحم على استعمار إفريقيا في فترة متأخرة جداً من نهايات عقود القرن التاسع عشر، حين كان عمر المستعمرات الإسبانية والبرتغالية في العالم الجديد يتجاوز للتو أربعة قرون ونصف. على عكس أميركا اللاتينية، لم يجد المستعمرون الأوربيون الأوائل أعداداً كبيرة من السكان ولا موارد معدنية كبيرة يستغلونها في إفريقيا. كما جعل المناخ والأمراض الاستوائية المنطقة الإفريقية غير ملائمة للاستيطان الأوربي الكثيف، باستثناء بعض

المناطق الأكثر اعتدالاً في الجنوب. ببساطة، لم يكن ثمة وقت أو موارد كافية لبناء مؤسسات قبل رفع المطالب بالاستقلال في منتصف عقود القرن العشرين. وحقيقة أن المستعمرات الإفريقية كانت بالكاد قادرة على تغطية نفقات إدارتها، دفعت الأوربيين إلى إيجاد طريقة رخيصة عبر «الحكم غير المباشر»، مستخدمين وكلاء أفارقة محليين لاستخراج الضرائب أو إكراه الشباب على أعمال السخرة. هذا النظام المتداعي، الذي فُرض على أقاليم عكست بناها نتائج التنافس الاستراتيجي أكثر من الحقائق الإثنية على الأرض، كان الإرث السياسي للعديد من دول إفريقيا جنوب الصحراء لدى استقلالها بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

كذلك على نحو مغاير لأميركا اللاتينية، لم تتوفر إفريقيا ما بعد الاستقلال على نخب راسخة تستطيع تحريك الخيوط وراء الكواليس. أتاح الاستقلال عن الحكم الاستعماري فرصاً لظهور نخب جديدة، كانت بمجملها من الطبقة المدينية المثقفة القريبة من الإدارة الاستعمارية سابقاً. وبدون قاعدة اجتماعية راسخة، سواء كأرستقراطية تملك الأراضي أو تعمل في اقتصاد رأسمالي صغير، رأى كثير من النخب في الدولة ذاتها الطريق الرئيس للتقدم الاقتصادي. وهكذا، امتلأت دول ضعيفة القدرة أصلاً بموظفي الرعاية والزبائنية، مما زاد حجمها وأضعف قدرتها على تقديم خدمات حقيقية إلى حد أبعد. أصبحت السياسة منافَسَةً ميراثية جديدة للاستيلاء على الدولة ومواردها، واصطفت فئات كثيرة بانتظار «دورها في الأكل». في هذه الظروف، لم تقم بيروقراطية دائمة تستطيع تمثيل المصالح العامة الأعرض، أو فرض الانضباط على النخب وإجبارها على اللعب وفق قواعد عقلانية اقتصادياً.

من الشائع القول إن كثيراً من متاعب إفريقيا جنوب الصحراء ترجع إلى حقيقة أن الحدود الإقليمية الممنوحة للدول المستقلة حديثاً لا تتطابق مع الحقائق الإثنية والهويات القبلية القائمة. هذا الجزء من الحكمة التقليدية مضلل من حيث إيحائه بأن شكلاً أكثر ذكاء لرسم الحدود كان سيؤدي إلى قيام دول أكثر تماسكاً في فترة ما بعد الاستقلال. قد يصح ذلك إلى درجة محدودة: السودان، على سبيل المثال، كان ليتجنب حربين أهليتين مكلفتين لو لم يربط البريطانيون جنوب السودان ودارفور

بالمركز العربي حول الخرطوم. لكن، في القسم الأكبر من باقي إفريقيا، كانت الجماعات الإثنية صغيرة جداً ومختلطة جداً بحيث لم تشكل أساس دولة-أمة حديثة على الطراز الأوربي. وعلى عكس شرق آسيا وأوربا، لم تؤد الوحدات الأصلية القوية على مستوى الدولة المهمة الصعبة والعنيفة لتشكيل الهوية القومية قبل مجيء الاستعمار الأوربي. وإلى الحد الذي صاغت فيه القوى الاستعمارية الهوية الإفريقية، فإنها استبدلت القبلية بالإثنية، أي استبدلت جماعات قرابة صغيرة بجماعات قرابة على نطاق أوسع، تحقيقاً لسياسة فرق تسد. لم يكن لدى حكام إفريقيا الاستعماريين الوقت ولا الحافز لخلق دول قوية تستطيع تشكيل هويات وطنية؛ ولم تجعل معظم النخب التي ظهرت بعد الاستقلال بناء الأمة أولويتها. قضية ضعف الهوية الوطنية في إفريقيا جنوب الصحراء، إذن، قضية إغفال وغياب أكثر منها قضية حدود رسمها الانتداب. وتنزانيا استثناء يثبت القاعدة ولا ينفيها، فسعي نيريري لإيجاد هوية تنزانية وطنية يظهر أنه حين تبادر النخب إلى القيام بمشروع كهذا فقد تنجح برغم التنوع الإثني الكبير.

في مناطق أخرى من العالم، وبشكل أساس في شرق آسيا، قامت مجتمعات تمتعت بمؤسسات دولة قوية، وهويات قومية على درجة موازية من القوة، قبل مواجهتها القوى الاستعمارية الغربية. الصين في الحقيقة اخترعت الدولة الحديثة في عهد دولة تشين التي وحدتها، قبل حوالي ألف وثمانمئة عام من قيامها في بدايات تشكل أوربا الحديثة. أوجد الصينيون دولة مركزية وبيروقراطية ولا شخصية، تحكم مساحات شاسعة أكبر وأكثر انسجاماً من نظيرتها الإمبراطورية الرومانية. لكن قوة الدولة الصينية لانت وضعفت على امتداد الألفية التالية، إثر إعادة الاستيلاء عليها من قبل جماعات قرابة داخلية أو تعرضها لغزو خارجي من قبل البرابرة. مع ذلك، طورت الصين والدول المجاورة لها، مثل اليابان وكوريا وفيتنام، حكومات قائمة على نموذج الدولة القوية، ونجحت في تحقيق مستويات تنظيم سياسي أعلى بكثير من أي مجتمعات أصلية في أميركا اللاتينية أو إفريقيا جنوب الصحراء. تعززت جهود بناء الدولة هذه بالتجانس الإثني الكبير في مجتمعاتها، نتيجة قرون عديدة من

الغزو والاستيعاب. وتمتعت تلك المجتمعات بإحساس قوي بثقافة مشتركة تقوم على لغة مكتوبة واحدة وثقافة نخبوية واسعة الانتشار.

تجدر الملاحظة بأن هذه التعميمات لا تنطبق على منطقة شرق آسيا ككل. العديد من دول جنوب شرق آسيا كان لها مسارات تطور شديدة الاختلاف. كما أشرنا في الفصل 22، إندونيسيا لم تكن حتى موجودة كدولة في القرن التاسع عشر، وكانت مفتتة إثنياً مثل نيجيريا تقريباً. سنغافورة وماليزيا كانتا اختراعين مباشرين للاستعمار البريطاني، ولم يعتمد نجاحهما الحديث على وجود دول أصلية ما قبل استعمارية. لكن المثير للاهتمام أنهما استطاعتا مع ذلك بناء دولتين قويتين ومتماسكتين نسبياً. أما كيف حدث ذلك، فتلك للأسف قصة تقع خارج نطاق الكتاب الحالي[5].

سهلت مأسسة الدولة المبكرة في شرق آسيا مقاومة التهديدات الخارجية. كانت اليابان الدولة الأنجح في منع الاستعمار الغربي. ومع أن الصين تعرضت لهجوم قوى غربية احتلتها جزئياً، وبرغم الإذلال الذي عاشه بلاط تشينغ مراراً في القرن التاسع عشر، فإن القوى الغربية لم تستطع أبداً تذويب لحمة النسيج الذي جمع الدولة الصينية تماماً. خلال فترة أمراء الحرب والحرب الأهلية والاحتلال الياباني، في العشرينيات والثلاثينيات والأربعينيات من القرن العشرين، انهارت سلطة الدولة الصينية لفترة وجيزة، لكن سرعان ما عادت الدولة المركزية القوية إلى سابق عهدها تحت قيادة الحزب الشيوعي الصيني عام 1949. على النحو ذاته نجحت فيتنام، رغم أن فرنسا احتلتها، في الإطاحة بالنظام الاستعماري، ثم هزيمة خلفه المدعوم أميركياً. ولعله ليس من قبيل المصادفة أن شرق آسيا كان موطن اثنتين من أقوى الثورات الوطنية وأكثرها تنظيماً في العالم – الثورتان الصينية والفيتنامية اللتان حول قادتها براعتهم العسكرية إلى براعة في قيادة دولة قوية فور انتصارهم في الحروب الأهلية أو حروب التحرر الوطني.

كانت الصين والدول المتأثرة بها وريثة نظام أخلاقي وبيروقراطي كونفوشيوسي وجه الحكام، عبر التربية والتنشئة الاجتماعية، نحو مفهوم أعرض للصالح العام.

عـلاوة عـلى ذلـك، كان للتأكيد الكونفوشـيوسي على أهميـة التعليـم والثقافة فائدة حيويـة- وإن تكـن غير مقصودة- على التطور الاقتصـادي الحديث. فصعود شرق آسيا السريع منذ منتصف القرن العشرين قادته دول تكنوقراطية حديثة بقي قادتها، بغـض النظر عن سـلطويتهم، متجهين نحو أهداف مشـتركة للتطويـر الاقتصادي والاجتماعـي. من الصعوبـة بمكان الإثبات، على طريقة العلـوم الاجتماعية، وجود رابطة سببية بين هذه التقاليد التاريخية الأقدم وسلوك أشخاص مثل إيتو هيروبومي، وياماغاتا أريتومو، وبارك تشـونغ هـي، ولي كوان يو، ودينغ جياوبنغ، والحكومات التـي قادوهـا؛ لكن الرابطة تبقـى قائمة. في حين كان بعضهم فاسـدين، ومعظمهم اسـتبداديين جداً، فقد بقيت مسـتويات المخالفات وإسـاءة التصرف في آسيا عموماً منضبطـة وتحت السـيطرة على نحـو أفضل من مثيلتها في إفريقيـا جنوب الصحراء. بدرجة الأهمية نفسها، كان قادة شرق آسيا أكثر كفاءة في الإدارة الاقتصادية، وفهموا بطريقة أفضل أهمية الإدارة الاحترافية للدولة. هذا لا يعني القول بعدم وجود فساد مستشر في المنطقة. لكن، مقارنة مع باقي مناطق العالم، حصل الراشون لقاء أموالهم هناك على قدر أكبر بكثير من المنافع العامة والتطوير واسع النطاق.

تستطيع الصين واليابان وكوريا وفيتنام السعي لتحديث اقتصاداتها مع التسليم بوجـود دولة قوية ومتماسـكة، بالإضافة إلى وجود هوية وطنية راسـخة. لم تسـتطع البلدان المستقلة حديثاً في إفريقيا جنوب الصحراء القيام بذلك، وكان لزاماً عليها فعل كل شيء دفعة واحدة: بناء دولة حديثة، وترسـيخ هويات وطنية، وإيجاد مؤسسات حكـم القانون، وإجراء انتخابات ديمقراطية، وتشـجيع النمـو الاقتصادي في الآن ذاته. وبينما وضعت دول أوربا وشرق آسـيا تسلسلاً مختلفاً للتطوير المؤسساتي، فقد كان لديها ترف القيام بجدولة مهامها على امتداد فترات زمنية طويلة.

على عكس التسلسـل الأوربي، طورت الدول القوية في شرق آسـيا مؤسسـات بيروقراطيـة قبـل قيـام حكم القانون فيهـا. وعلى امتـداد قرون، اسـتطاعت الدولة الآسيوية القوية، التي نضجت في فترة مبكرة، منع ظهور فاعلين اجتماعيين مستقلين يمكنهم تحدي سلطتها. في حين تطورت الديمقراطية الليبرالية الأوربية على أساس

تـوازن تقريبـي في القوى بـين الدولة والمجتمـع، أعطى تـوازن الدولة-المجتمع في شرق آسـيا الأفضليـة للدولـة. عنى ذلك أن مـا ينقص بلدان شرق آسـيا هو تحديد سلطة الدولة عبر القانون أو المحاسبة السياسية، على النقيض من معظم باقي بلدان العالم النامي، حيث كان ضعف الدولة هو القضية المركزية.

في القسم الأول من هذا الكتاب، رأينا أن الدول التي تحولت إلى الديمقراطية قبل بناء مؤسسـات دولة حديثة كانت عرضة زبائنية واسعة النطاق. هذه لم تكن مشكلة كبيرة في شرق آسيا، مقارنة بباقي أرجاء العالم، لأن المنطقة طورت ديمقراطيات أقل عـدداً من أميركا اللاتينية أو إفريقيا، ولأن أولهـا ظهوراً تركز على الأغلب في بلدان صناعيـة تمتلك لتوها دولاً قوية. رغم أني لم أتنـاول الفلبين بنقاش مطول، يبدو أنها اسـتثناء يثبت القاعدة: مثل الولايات المتحدة في القرن التاسع عشر، تحولت الفلبين إلى الديمقراطيـة قبـل قيـام دولـة قوية، فشـهدت بالتالي قـدراً كبيراً من المحسـوبية والزبائنية.

يتغير توازن الدولة-المجتمع بسرعة في شرق آسيا، تحت تأثير قوتين لم توجدا في العـالم مـا قبل الحديث، أو كانتا أقل قوة بكثير. الأولى التصنيع، الذي يحشـد فاعلين اجتماعيـين جـدد وأقويـاء، مثل الطبقـة الوسـطى والطبقـة العاملة اللتـين لم تكونا موجودتين في الأزمنة الزراعية. الثانية، التفاعل الأكبر والأكثر كثافة بين المجتمعات دوليـاً، أو ما نسـميه الآن العولمة. تنتقـل البضائع والخدمات والأفـكار والبشر عبر الحدود الدولية اليوم بسـهولة أكبر بكثير مما كانت عليه في أي فترة سـابقة، ما يجعل الفاعلين الأجانب أكثر أهمية لسـيرورة التطور المحلي. وهكذا، إذا كانت دول شرق آسـيا تقليديـاً قوية، فهـي تواجه اليوم مقاومـة مزدوجة من جماعـات جديدة داخل مجتمعاتهـا ذاتها، ومن تدفق الأفكار من أجزاء أخرى في العالم. إن بلدان شرق آسـيا المعاصرة تشـهد النوع نفسـه من التحشيد الاجتماعي الذي غير المجتمعات الأوربية وأرسى أسس الديمقراطية.

لذلـك يتوجـب علينـا النظر عن قـرب أكثـر إلى العمليـة الديناميـة التي تنتشر الديمقراطيـة مـن خلالهـا. لقـد أصبحـت الديمقراطيـة الصيغـة السـائدة للتنظيم السياسي حول العالم؛ ليس فقط لأنها فكرة جيدة، بل أيضاً لأنها تخدم مصالح فئات اجتماعيـة محددة تروج لهـا. هذه الفئات بدورها نتاجات فرعيـة لتطورات اقتصادية وسياسية أعرض. الأفكار مهمة في هذه السيرورة، لكنها تتفاعل مع مختلف طبقات المجتمع وتشكل مصالحها المادية.

الجزء الثالث

الديمقراطية

27

لماذا انتشرت الديمقراطية

الموجة الثالثة من الدمقرطة؛ نظريات حول أسباب حدوث الموجات الديمقراطية؛ كيف تتجذر الديمقراطية في مصالح فئات اجتماعية محددة؛ التحشيد الاجتماعي باعتباره صلة وصل بين التغيير الاقتصادي والديمقراطية؛ الأحزاب السياسية كوسطاء مفتاحيين في الصراع على الديمقراطية

كانت الصين واليابان وبقية مجتمعات شرق آسيا وريثة تقاليد حكم طويل، وكان بمقدورها التسليم مسبقاً بوجود دولة قوية مع بدئها عملية التصنيع في القرنين التاسع عشر والعشرين. قبل تلك النقطة، كانت بلدان شرق آسيا مجتمعات زراعية شديدة التفاوت، مارست فيها نخبة صغيرة احتكاراً للسلطة على كتلة كبيرة من الفلاحين غير المنظمين عموماً. أشرت إلى أن توازن الدولة-المجتمع بدأ يتغير مع بداية النمو الاقتصادي السريع، وأن النظام الاستبدادي في الصين المعاصرة سوف يواجه تحديات مهمة مع تحشيد فئات اجتماعية جديدة، وبدء مطالبتها بحصة في السلطة السياسية. هل سيقود ذلك إلى ظهور محاسبة ديمقراطية رسمية في نهاية المطاف في الصين؟ لا سبيل لدينا للتنبؤ بنتيجة كهذه. ما يمكننا فعله هو محاولة فهم عملية الدمقرطة في أجزاء أخرى من العالم، وما المضامين والآثار التي يمكن أن تحملها للمستقبل.

بين عامي 1970 و2010، ازداد عدد الديمقراطيات في مختلف مناطق العالم من حوالي 35 دولة إلى حوالي 120 دولة، أي حوالي 60 بالمئة من دول العالم، في ما أسماه صمويل هنتنغتون الموجة الثالثة من الدمقرطة. حسب رأيه، بدأت الموجة الطويلة الأولى في عشرينيات القرن التاسع عشر واستمرت حتى نهاية القرن، في حين طرأت الموجة القصيرة الثانية عقب نهاية الحرب العالمية الثانية مباشرة. بدأت الموجة الثالثة مع التحول الديمقراطي في إسبانيا والبرتغال بداية السبعينيات، واستمرت عبر نهاية الحكم العسكري في اليونان وتركيا، وامتدت إلى سلسلة من بلدان أميركا اللاتينية بما فيها البرازيل والأرجنتين وبيرو وبوليفيا وتشيلي؛ ثم تحركت الموجة إلى آسيا مع دمقرطة الفلبين، وكوريا الجنوبية وتايوان؛ وبلغت ذروتها بانهيار الشيوعية والتحول إلى الديمقراطية في أوربا الشرقية وبعض الدول التي خلفت الاتحاد السوفييتي سابقاً. جادل خبير الديمقراطية لاري دياموند في أن الموجة الثالثة واجهت انحساراً في العقد الأول من القرن الحالي، وفي حين أن اندلاع ثورات الربيع العربي بداية عام 2011 أوحى لبعض المراقبين ببدء موجة رابعة، فإن الانتكاسات في مصر وليبيا وسورية جعلت هذا الطرح أقل قدرة على الإقناع[1].

لماذا قامت موجات الديمقراطية هذه أصلاً؟ ولماذا حدثت في بعض المناطق والمجتمعات دون غيرها؟ ولماذا نجحت بعض الموجات في إقامة ديمقراطيات مستقرة نسبياً بينما انحسرت موجات أخرى؟ ولماذا أصبحت الديمقراطية ظاهرة عالمية حصراً في القرن العشرين، وليس في حوالي الأربعمئة قرن التي سبقتها من التاريخ الإنساني؟

إحدى الإجابات على السؤال لماذا انتشرت الديمقراطية طرحت بأشكال عدة ومتحولات مختلفة: لقد ترسخت الديمقراطية بسبب قوة الفكرة التحتية للديمقراطية. هذا ما أعلنه بقوة أليكسي دو توكفيل في مقدمته لكتاب الديمقراطية في أميركا، حيث لاحظ أن فكرة المساواة الإنسانية التي تقوم عليها الديمقراطية الحديثة ما فتئت تكتسب زخماً على امتداد الثمانمئة سنة الماضية، وأن هذا الزخم الذي اكتسبته، والذي لا يمكن إيقافه، أثار فيه «نوعاً من الرهبة الدينية»، إذ اعتبر

تقدمه حقيقة ربانية[2]. اتفق كتاب آخرون على أن الأفكار الديمقراطية بالغة الأهمية، واقتفوا آثارها إلى جذور تاريخية وثقافية محددة، إما في أثينا القديمة أو في المسيحية. فهم كل من هيغل ونيتشه الديمقراطية السياسية الحديثة باعتبارها نسخة علمانية من العقيدة المسيحية المؤمنة بالمساواة الكونية للكرامة الإنسانية. هيغل على وجه التحديد رأى في تطورات العالم المادي، مثل الثورة الفرنسية وظهور مبدأ الاعتراف المتبادل بالمساواة، تجسيداً للمنطق الداخلي للعقلانية الإنسانية. خلال الموجة الثالثة ذاتها، وكذلك خلال الربيع العربي الأحدث عهداً، انتشرت الأفكار الديمقراطية بسرعة عبر الحدود الدولية بواسطة الإذاعة والتلفزيون والإنترنت، وأعداد كبيرة من الناشطين الذين حملوا أخبار الاضطرابات السياسية في مناطق العالم الأخرى. ومن الواضح أن سقوط جدار برلين، والتطورات الدراماتيكية التي شهدتها أوربا الشرقية قبل ذلك بفترة وجيزة، ألهمت موجة التحول الديمقراطي في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء بداية التسعينيات.

من حيث الإطار القائم على أبعاد التطور الستة التي وضعها الفصل 2، تقدم النظريات المتمحورة حول أفكار أو قيم ثقافية علاقة سببية تبدو شيئاً مشابهاً للشكل 19.

الشكل19: الأفكار والديمقراطية

في حين أن الأفكار قوية ومؤثرة بالفعل، ويمكنها تفسير كثير من الأمور حول المؤسسات السياسية، إلا أن هذا النوع من التفسيرات يثير أسئلة بقدر ما يقدم إجابات. لماذا، على سبيل المثال، تُقلع أفكار المساواة الإنسانية أو الديمقراطية في

بعض الفترات دون غيرها؟ فكرة الديمقراطية كانت موجودة معنا على الأقل منذ أثينا القديمة، لكنها مع ذلك لم تتمأسس في أي مكان في العالم حتى نهاية القرن الثامن عشر. لا يشرح توكفيل السبب في أن فكرة المساواة الإنسانية أصبحت أكثر قوة باطراد، باستثناء الإشارة إلى أنها فعل إلهي. ثم إن الديمقراطية لم تنشأ في مناطق العالم كافة، ولا اكتسبت جاذبية بدرجات متساوية على سطح الكرة الأرضية. أدى ذلك إلى التأكيد، من قبل أطراف مختلفة باختلاف صمويل هنتنغتون والحكومة الصينية الحالية وأطراف عديدة من الجماعات الإسلامية، بأن الديمقراطية الليبرالية لا تمثل نزعة كونية بل شيئاً ثقافياً خاصاً بالحضارة الغربية. إذا صح ذلك، يبقى السؤال مطروحاً حول سبب نشوء تلك الفكرة تحديداً في الغرب وليس في مكان آخر.

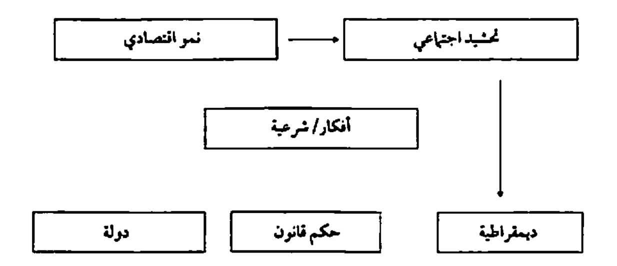
إحدى المدارس الفكرية البديلة تفهم الديمقراطية ليس كتعبير عن فكرة أو مجموعة قيم ثقافية، بل كنتاج فرعي لقوى بنيوية عميقة داخل المجتمعات. لاحظ علماء الاجتماع منذ أمد بعيد وجود علاقة بين مستويات التطور الاقتصادي العالية والديمقراطيات المستقرة: معظم البلدان الصناعية الغنية في العالم اليوم دول ديمقراطية، في حين تبقى معظم الدول الاستبدادية الأخرى أقل تطوراً. تظهر إحدى الدراسات الشهيرة أنه في حين يمكن للبلدان التحول من الحكم الاستبدادي إلى الديمقراطي على أي مستوى تطور، فإن بقاءها ديمقراطيات أرجح بكثير إذا ارتفع معدل دخل الفرد فيها فوق عتبة معينة. للوهلة الأولى، هذا يوحي بأن ثمة شيئاً كامناً في سيرورة التطور الاقتصادي يجعل الديمقراطية أكثر أرجحية[3].

لكن ما الرابط بين التطور الاقتصادي والديمقراطية؟ هل تنقلب قيم البشر بطريقة سحرية لتفضل الديمقراطية حين يحققون مستوى معيناً من الرفاهية؟ لا توفر القرائن الإحصائية التي تجمع ما بين التطور الاقتصادي والديمقراطية رؤى متبصرة حول آليات سببية محددة تربطهما. أضف إلى ذلك أن ثمة استثناءات عديدة في كل هذه القرائن. على سبيل المثال، حسب هذا الرأي، ينبغي ألا تكون الهند المعدمة بلداً ديمقراطياً مستقراً كما هي الآن، في حين ينبغي أن تكون سنغافورة الثرية بلداً ديمقراطياً وهي ليست كذلك.

في الفصل 2، اقترحتُ سبيلاً سببياً بديلاً يمكن أن يؤثر النمو الاقتصادي من خلاله بالمؤسسات الديمقراطية، عبر التحشيد الاجتماعي. المفهوم المفتاحي هنا تقسيم العمل. آدم سميث كان قد أكد أن تقسيم العمل يحدده حجم السوق، أو بتعبير مختلف، مع توسع الأسواق بازدياد حجم التعاملات في الاقتصاد التجاري ولاحقاً الاقتصاد الصناعي، سوف تظهر تقسيمات عمل جديدة وتتعمق، وينجم عنها بالضرورة خلق فئات اجتماعية جديدة. رغم أن آدم سميث نفسه لم يقم هذه الحجة قط بشكل واضح وصريح، فمن المنطقي أن تلك الفئات، المستبعدة عن المشاركة في المؤسسات السياسية للمجتمع الزراعي القديم، سوف تطالب بحصة في السلطة السياسية، وبالتالي تزيد الضغوطات من أجل الديمقراطية. بكلمات أخرى، لقد ولّد النمو الاقتصادي التحشيد الاجتماعي، الذي أدى بدوره إلى زيادة المطالب بالمشاركة السياسية (على غرار الشكل 20 أدناه).

الشكل20: النمو والتحشيد الاجتماعي

«تقسيم العمل يحدده حجم السوق»



كان توصيف سميث لتقسيم العمل المتغير أحد المفاهيم المركزية التي شغلت كبار المنظرين الاجتماعيين في القرن التاسع عشر. أولهم كان كارل ماركس، الذي جعل تقسيم العمل جزءاً لا يتجزأ من عقيدته الخاصة عبر تحويله إلى نظرية في الطبقات الاجتماعية.

رؤية ماركس المتبصرة

يمكـن تلخيـص الإطـار الماركسي العـام عـلى النحـو التـالي: البورجوازية أول طبقة اجتماعية جديدة تحشـدت من النظام الإقطاعـي القديم. والبورجوازيون أبناء مـدن كان مـلاك الأراضي القدامى ينظـرون إليهم بازدراء، لكنهم راكموا رأسـمال واسـتخدموا تقنيـات جديدة للقيام بالثورة الصناعية. بدورها حشـدت هذه الثورة طبقـة اجتماعيـة جديـدة، البروليتاريا، التي اسـتولت البورجوازية ظلـماً على فائض عملها. أرادت كل واحدة من هذه الطبقات الثلاث نتاجاً سياسياً مختلفاً: طبقة ملاك الأراضي التقليديـين أرادت الحفاظ على النظام الاسـتبدادي القديـم؛ البورجوازية أرادت نظامـاً ليبراليـاً (أي حكم قانـون) يحمي حقوق ملكيتها، وقـد يتضمن أو لا يتضمـن ديمقراطية انتخابية رسـمية (كونها على الدوام أكثـر اهتماماً بحكم القانون من الديمقراطية)؛ والبروليتاريا، حالما تحقق وعيها بذاتها كطبقة، أرادت ديكتاتورية البروليتاريا، التي بدورها سـوف «تؤشرك» وسائل الإنتاج، وتلغي الملكية الخاصة، وتعيد توزيع الثروة الاقتصادية. قد تؤيد الطبقة العاملة الديمقراطية الانتخابية على شـكل حق اقتراع شـامل، لكن كمجرد واسـطة لتحقيق غاية السـيطرة على وسائل الإنتاج، وليس كغاية بحد ذاتها.

كان بارنغتـون مور أحـد أهم الباحثين العاملـين في التقاليد ما بعد-الماركسـية، وقـد أشرنا للتـو إلى كتابه الصـادر عـام 1966، **الأصول الاجتماعيـة للديكتاتورية والديمقراطية**، من حيث علاقته باليابان (انظر الفصل 23 أعلاه). قدم هذا الكتاب المعقد سلسـلة دراسـات حالات تاريخية، تضمنت بريطانيا والمانيا واليابان والصين وروسـيا والهند، وحاول تفسـير أسـباب ظهور الديمقراطية في بعـض البلدان دون غيرها.

لعل أكثر ما اشـتهر به مور ملاحظته الصريحـة: «لا ديمقراطية بلا بورجوازية». لكنـه لم يعـن بذلك أن صعـود البورجوازية يؤدي بالضرورة إلى قيـام الديمقراطية. في المانيـا، مثلاً، تحالفـت البورجوازية نفسـها مع أوتوقراطية طبقـة ملاك الأراضي

الأرستقراطية (يونكر)، في الزواج الشهير بين «الحديد والحنطة» الذي قام عليه الاستبداد البسماركي، ولعب لاحقاً دوراً ما في صعود هتلر. جادل مور بالأحرى في أن الديمقراطية يمكن أن تظهر إذا نجحت بورجوازية ناشئة يتنامى حجمها بسرعة في إزاحة النظام الأقدم من ملاك الأراضي والفلاحين. لاحظ مور أن هذا ما حدث في إنكلترا، مع صعود بورجوازية تتسم بروح المبادرة نجحت في تسليع الزراعة، ودفع الفلاحين خارج أراضيهم، واستخدمت العوائد لتمويل الثورة الصناعية. كان لهذه العملية الظالمة أثر في إضعاف سلطة الأرستقراطية القديمة من ملاك الأراضي، وفي الآن ذاته إنتاج طبقة عاملة حديثة.

كذلك أولى مور أهمية خاصة لشكل الإنتاج الزراعي على نحو لم يفعله ماركس. ماركس تجاهل الفلاحين عموماً، مفترضاً أن التصنيع الرأسمالي في نهاية المطاف، كما حدث في إنكلترا، سوف يقضي عليهم كطبقة. لكن الثورات اندلعت في روسيا والصين، حيث شكل الفلاحون الغالبية العظمى من السكان. لقد جاء لينين وماو عملياً على ظهور الفلاحين، برغم حقيقة أن ماركس آمن بأنهم طبقة آيلة إلى الزوال. أخذ مور هذه القضايا بالاعتبار، وجادل بأن الديمقراطية تواجه عقبات من نوع خاص في ظروف ما أسماه زراعة «العمالة القمعية»، حيث جرى ربط الفلاحين بالأرض ضمن حيازات كبيرة وكثيفة. كانت النتيجة بقاء طبقة استبدادية من ملاك الأراضي، أفرزت بدورها حركات ثورية عمالية-فلاحية. بين هذين النقيضين المتطرفين، كان احتمال قيام ديمقراطية طبقة وسطى ضعيفة. وقد رأينا ذلك السيناريو يتكشف للتو في العديد من دول أميركا اللاتينية التي أتينا على ذكرها أعلاه.

أفرز كتاب مور أدبيات واسعة تعترض على نقاط عدة أثارها، خصوصاً تأكيده أن ظهور البورجوازية أو الطبقة الوسطى كان حيوياً لظهور الديمقراطية[4]. دون الخوض في تفاصيل الجدل الأكاديمي، يبدو واضحاً أن هذه النظرية بحاجة إلى تعديل بطرق عدة مهمة. على سبيل المثال، البورجوازية أبعد من أن تكون جماعة موحدة، إذ تضم صناعيين كباراً من أمثال آل ثيسن وآل روكفلر، بالإضافة إلى

أصحاب المحلات الصغيرة والمهنيين المدينيين الذين يشير إليهم الماركسيون مراراً بازدراء على أنهم «بورجوازية صغيرة». تتباين مصالح هذه الشرائح المختلفة تبعاً للظروف؛ في حالات كثيرة لم تلق الديمقراطية دعماً ثابتاً ودائماً من فئات مهمة من الطبقة الوسطى[5]. بالمقابل، في حين أمكن تجنيد الطبقة العاملة في حركات راديكالية شيوعية أو ريفية معادية للديمقراطية، فإن كثيراً من منظمات الطبقة العاملة اصطفت في الحقيقة بصلابة إلى جانب حقوق التصويت الديمقراطية وحكم القانون.

من الأهمية بمكان ملاحظة أن مكوني الديمقراطية الليبرالية - حكم القانون الليبرالي والمشاركة السياسية الجماعية - هدفان سياسيان يمكن فصلهما، وقد فضلتهما في البداية فئتان اجتماعيتان مختلفتان. لم يكن صناع الثورة الفرنسية من أبناء الطبقة الوسطى، كما أشار العديد من المؤرخين، ديمقراطيين ملتزمين بمعنى أنهم أرادوا توسيعاً فورياً لحق الانتخاب بحيث يشمل الفلاحين والعمال. كان ينظر إلى «حقوق الإنسان» باعتبارها ضمانات قانونية/ قضائية لحماية حقوق الملكية والحريات الشخصية للبورجوازية، تحد من سلطة الدولة لكن لا تقتضي بالضرورة تمكين جماهير المواطنين الفرنسيين. على نحو مماثل، كان حزب الأحرار (الويغ)، الذي فرض التسوية الدستورية على الملك الإنكليزي خلال الثورة المجيدة في القرن الأسبق، يتكون عموماً من دافعي الضرائب الأغنياء، بمن فيهم جزء من الطبقة الأرستقراطية والنبلاء والطبقات الوسطى-العليا. كما انضمت إلى صفوفهم في القرنين اللاحقين أعداد متزايدة من البورجوازية التجارية والصناعية، بالإضافة إلى المحامين والأطباء وموظفي الخدمة المدنية والمدرسين وغيرهم من مهنيي الطبقة الوسطى الذين انفصلوا عن طبقاتهم العاملة بحكم تعليمهم وحيازتهم أملاك مختلفة. شكلت هذه الفئات خلال القرن التاسع عشر قاعدة دعم حزب الأحرار البريطاني، ولم يتركز اهتمام الأحرار الرئيس تقليدياً على الديمقراطية بل بقدر أكثر بكثير على حكم القانون - أي على الحماية القانونية/ القضائية للملكية الخاصة

والحقوق الفردية، بالإضافة إلى تأييد سياسات مثل حرية التجارة، وإصلاح الخدمة المدنية على أساس الجدارة، والتعليم العام الذي يمكن الحراك الاجتماعي الصاعد.

مع مرور الزمن، بدأت الأجندتان الليبرالية والديمقراطية تتلاقيان لتصبح الديمقراطية هدف الطبقة الوسطى. فحكم القانون والمسؤولية الديمقراطية هما قبل كل شيء أداتان بديلتان لتقييد السلطة، تدعم إحداهما الأخرى عملياً بطريقة تبادلية على الأغلب. أما حماية حقوق الملكية ضد النهب التعسفي للدولة فيتطلب سلطة سياسية يمكن تحقيقها من خلال توسيع حق الانتخاب. ويمكن على نحو مشابه حماية المواطنين المطالبين بحق التصويت، عبر حكم قانون يقيد قدرة الحكومة على قمعهم. صار ينظر إلى حق التصويت باعتباره مجرد حق قانوني آخر تجب حمايته. وهكذا تطورت الديمقراطية الليبرالية - وهي نظام سياسي يجسد كلاً من حكم القانون وحق الانتخاب الشامل - لتصبح رزمة واحدة تنشدها فئات الطبقة الوسطى وجزء مهم من الطبقة العاملة.

لم يكن بارنغتون مور نفسه ماركسياً بمعنى أنه أراد رؤية انتصار الشيوعية في العالم، بل رأى أن الديمقراطية الليبرالية حل جذاب ومنشود، مع تقديره للقوى الاجتماعية الضخمة التي غالباً ما جعلته غير قابل للتحقيق. بهذه الروح، يبقى الإطار التحليلي الماركسي، بتعديلات مور، مفيداً إلى أقصى الحدود كوسيلة لفهم كيفية انتشار الديمقراطية وأسبابها. الرؤية المتبصرة الأساس هي أن فئة اجتماعية محددة ترغب بتحقيق الديمقراطية بقوة أكبر من باقي فئات المجتمع: الطبقة الوسطى. وإن كان لنا أن نفهم أرجحية ظهور الديمقراطية، فعلينا تقدير مدى قوة الطبقة الوسطى بالنسبة إلى قوة باقي الطبقات الاجتماعية التي تفضل صيغ الحكم الأخرى، مثل أوليغارشية ملاك الأراضي القديمة التي تنزع إلى دعم الأنظمة الاستبدادية، أو الجماعات الراديكالية من الفلاحين أو فقراء المدن التي تركز على إعادة توزيع الثروة الاقتصادية. للديمقراطية الحديثة، إذن، قاعدة اجتماعية إذا لم ننتبه لها فسوف لن نستطيع تقدير آفاق التحولات الديمقراطية على نحو ملائم.

يمكـن أن نلخـص الفاعلين الاجتماعيـين الرئيسـين الذين تحدد قوتهم النسـبية وتفاعلاتهـم الداخليـة أرجحية ظهـور الديمقراطية في مجتمع ما. إنهـم الفئات التي كانت سـائدة في أوربا أثناء دمقرطة القارة خلال القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين؛ وهـم أيضاً الفئات الموجودة في العديد من البلدان النامية المعاصرة:

1 - الطبقـات الوسـطى، مُعَرَّفَـةً بالمهنة ومسـتوى التعليم، لا مسـتوى الدخل. نزعـت هذه الطبقات إلى دعم الجزء الليبرالي مـن الديمقراطية الليبرالية، أي أرادت القواعـد القانونية/ القضائية لحماية حقوقها مـن الحكومات النهبية، خصوصاً حقوق ملكيتها. وقد تدعم هذه الطبقات أو لا تدعم الديمقراطية باعتبارها مشاركة سياسية شاملة. أما مواقفها تجاه إعادة التوزيع الاقتصادي، الذي يمكن أن يؤثر في ملكيتها الخاصة ودخلها، فكانت أكثر التباسـاً، إن لم تكـن معارضة صريحة. الطبقات الوسـطى كانت القائـد الرئيس للتحولات الديمقراطية في الدانمرك واليونان وفرنسـا والأرجنتين والبرتغال وإسـبانيا في القرن التاسع عشر، وشكلت أجزاء مهمة من الائتلاف الضاغط من أجل ديمقراطيـة كاملة في فنلندا والسـويد وهولندا وبلجيـكا وألمانيا وبريطانيا في بدايات القرن العشرين[6].

2 - الطبقـات العاملة، أو بتعبير ماركس الشـهير «البروليتاريـا الصناعية»، وهي أكثـر اهتمامـاً بالجـزء الديمقراطي مـن الديمقراطيـة الليبراليـة، على عكس الطبقات الوسـطى. اتحدت الطبقات العاملة مع الطبقات الوسطى للضغط من أجل توسيع كامل لحق الانتخاب في الدانمرك وبلجيكا وفنلندا والسويد وهولنـدا وألمانيـا وبريطانيـا[7]. لكنهـا كانـت أكثـر اهتمامـاً بإعـادة التوزيع الاقتصادي من الطبقات الوسطى، وغالباً أكثر تركيزاً على إعادة التوزيع من الضمانات الليبرالية لحقوق الملكية. لذلك كانت قطاعات مهمة من الطبقات العاملـة في العـالم على اسـتعداد لدعـم تنظيـمات فوضوية-عصاباتية (كما في جنـوب أوربـا أو القسـم الأكبر من أمـيركا اللاتينيـة)، أو أحزاب شـيوعية

أو فاشـية في العشرينيات مـن القرن الماضي، وكلها تنظيـمات وعدت بإعادة التوزيع على حساب الحقوق الليبرالية الفردية.

3 - كبار ملاك الأراضي، خصوصاً مسـتغلي العمالة القمعيـة (العبودية أو القنانة أو أوضـاع العمالـة غير السـوقية الأخرى)، الذيـن كانوا أعداء اسـتبداديين للديمقراطيـة في كل مـكان تقريبـاً. إحدى أكثـر رؤى بارنغتـون مور تبصراً وثباتـاً كانـت قناعته بصعوبـة قيام ديمقراطيـة حقيقية ومزدهـرة قبل تدمير سلطة هذه الفئة الاجتماعية تحديداً بطريقة أو بأخرى[8].

4 - الفلاحـون ذوو الطموحات السياسـية المعقدة والمتناقضـة أحياناً. في العديد مـن المجتمعـات، كان الفلاحون مجموعـة محافظة إلى حد بعيـد، تعتنق القيم الاجتماعيـة التقليديـة، وترتضي العيـش في مواقع تابعة كزبائـن لطبقة ملاك الأراضي. إحـدى أوائـل الثـورات المضـادة كانـت انتفاضـة فلاحـي فندي (Vendée) عـام 1793، التـي عارضـت الحكومـة الثوريـة في باريس. وكما رأينا في الحالتين اليونانية والإيطالية، يمكن تحشيد الفلاحين من قبل أحزاب محافظة تستخدم أساليب الزبائنية والمحسوبية. لكن في ظروف مناسبة يمكن تثويرهـم ودفعهم للانضمام إلى الطبقـات العاملة كداعم للثورة. وقد أصبح الفلاحون في الواقع مشاة الثورات البلشفية والصينية والفيتنامية.

شـكلت هذه الجماعـات الأربع الفاعلـين الاجتماعيين الرئيسـين الذين حددت تفاعلاتهم الداخلية مسـار التطور السـياسي والتحول الديمقراطي في القرن التاسع عشر. في بداية تلك الفترة، كل الدول المتقدمة في العالم تقريباً كانت تسـودها الفئتان الاجتماعيتـان الأخيرتـان. لكن زيادة التصنيع المطرد دفـع الفلاحين إلى ترك الريف والانضـمام إلى الطبقـة العاملة، التي صارت أكبر الفئـات الاجتماعية في بداية القرن العشرين. بدأ عديد أفراد الطبقة الوسـطى يتضخم أيضاً بتأثير توسع التجارة، أولاً في بريطانيـا والولايـات المتحدة، ومن ثم في فرنسـا وبلجيكا، وبحلـول نهاية القرن

التاسع عشر في المانيا واليابان وبقية «المتطورين المتأخرين». هذا ما هيأ الأجواء لاحقاً لقيام المواجهات السياسية والاجتماعية الرئيسة في بداية القرن العشرين.

مركزية الأحزاب السياسية

إحدى نقاط ضعف الإطار التحليلي الماركسي، برغم فائدته، تكمن في استخدامه «الطبقة» كمتحول مفتاحي في تحديد مسار الأمور. يتحدث ماركس أحياناً وكأن الطبقات الاجتماعية -البورجوازية والإقطاعية والبروليتاريا- تشكل مجموعات فاعلين سياسيين محددين وواضحي المعالم، وقادرين على صناعة قرار غائي وعقلاني. الطبقات الاجتماعية في الواقع تجريدات فكرية مفيدة تحليلياً، لكنها غير قادرة على إنتاج فعل سياسي ما لم تتجسد في تنظيمات محددة. تستطيع الفئات الاجتماعية المعبأة حديثاً المشاركة سياسياً بطرائق واسعة ومتنوعة: عبر الإضرابات والتظاهرات، وباستخدام أجهزة الإعلام، أو في أيامنا هذه عبر قنوات التواصل الاجتماعي، مثل فيسبوك وتويتر. ويمكن للمواطنين تشكيل فئات مجتمع مدني للضغط باتجاه قضايا معينة، أو سعياً وراء دعم متبادل. لكن لو أردنا للمشاركة السياسية الاستدامة والثبات فلا بد من مأسستها، وهو أمر عنى في القرنين الماضيين تشكيل أحزاب سياسية.

وهكذا، لم تقفز الفئات الأربع المدرجة أعلاه إلى هذا العالم، كما ولدت الإلهة أثينا مكتملةً من رأس زيوس، كمجاميع فاعلين سياسيين متماسكين ومتضامين. كان لا بد من تحشيدها سياسياً وتمثيلها من قبل أحزاب سياسية. لهذا السبب اعتبرت الأحزاب السياسية ضرورية لنجاح أي ديمقراطية، برغم حقيقة أن العديد من منظري الديمقراطية الأوائل لم يستبقوا قيامها. بدأت الأحزاب السياسية، مثل حزب المحافظين في بريطانيا أو الحزب الإمبراطوري الألماني، كفئات نخب سياسية أجبرت لاحقاً على تنظيم نفسها كأحزاب جماهيرية يمكنها خوض انتخابات تنافسية. مثلت الطبقات الوسطى أحزاب سياسية مختلفة، مثل حزب الأحرار في بريطانيا، أو «حزب التقدم» أو حزب «الليبراليين اليساريين» أو حزب «الليبراليين

الوطنيين» في ألمانيا. أما الطبقة العاملة فتحشدت تحت راية الأحزاب الاشتراكية، مثل حزب العمال البريطاني، والحزب الديمقراطي الألماني، أو مختلف الأحزاب الشيوعية التي بدأت تظهر على أطراف المشهد السياسي في كل المجتمعات الصناعية تقريباً. في بدايات القرن العشرين، كان الفلاحون الفئة الاجتماعية الأقل تنظيماً. في بريطانيا والولايات المتحدة والدانمرك والسويد اختفى الفلاحون عموماً أواخر القرن التاسع عشر؛ كونهم أجبروا على التحول إلى مزارعين أسرويين مستقلين، أو لأنهم ببساطة طردوا من الأرض. مثلت الفلاحين في اليونان وإيطاليا فعلياً أحزاب محافظة استخدمت آليات الرعاية والمحسوبية للسيطرة عليهم، بينما نجح الفلاحون بتشكيل حزبهم الخاص في بلغاريا.

إحدى المشكلات المركزية في أي تحليل طبقي بسيط للدمقرطة تكمن في أن هناك العديد من القضايا الشاملة التي وحدت الناس عبر الخطوط الطبقية، وبعض أهمها الإثنية والدين والسياسة الخارجية، فغيبت الملامح الطبقية الواضحة للأحزاب السياسية. في أواخر القرن التاسع عشر، ضم البرلمان الإمبراطوري الالماني (Reichstag) أحزاباً تمثل الأقليتين البولندية والدانمركية، بالإضافة إلى "حزب الوسط"، الذي مثل المصالح الكاثوليكية، وكان بحد ذاته منقسماً إلى جناحين يساري ويميني. وكانت السياسات الاستعمارية وبناء الأساطيل قضايا محافظة بامتياز لكنها استقطبت تأييد الطبقة العاملة. في بريطانيا، نشأت انقسامات حادة حول الحكم الذاتي الآيرلندي وحول الإمبراطورية، وكلتاهما قضيتان كانتا غالباً على درجة أهمية الاعتبارات الطبقية في تحديد نتائج الانتخابات. كذلك في الشرق الأوسط المعاصر، تنزع الأحزاب الإسلامية إلى امتلاك قاعدة اجتماعية بين الطبقات الدنيا في المناطق المدينية وفي الأرياف، لكن رسالتها المعلنة تقوم على الدين وليس على الطبقة.

وهكذا، قد تحاول الأحزاب السياسية تمثيل مصالح طبقات اجتماعية محددة، لكنها تشكل في أحيان كثيرة أيضاً فعاليات سياسية مستقلة تستطيع الوصول إلى السلطة بتعبئة الناخبين من مختلف الطبقات، عبر تحويل أجنداتها من الاقتصاد إلى

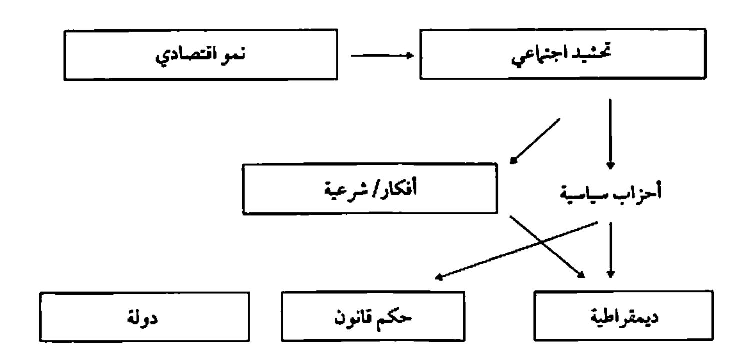
سياسات الهوية أو الدين أو السياسة الخارجية. لا يتحتم على الأحزاب السياسية فعلياً تمثيل المصالح الحقيقية للطبقات الاجتماعية التي تدعمها. ففي روسيا والصين، انتهى المقام بالحزبين الشيوعيين لأن يكونا من بين أكبر مضطهدي العمال والفلاحين في التاريخ الإنساني. ومن الجهة المقابلة، يحظى الحزب الجمهوري في الولايات المتحدة بتأييد معتبر من ناخبي الطبقات العاملة الذين يدعمونه على أسس ثقافية أكثر منها اقتصادية، مع أن الحزب الجمهوري تقليدياً معقل الدفاع عن مصالح المال والأعمال.

مثل بيروقراطيات الدولة، ليست الأحزاب السياسية ببساطة أذرع آلية تسيطر عليها الطبقات الاجتماعية التحتية، بل يمكنها ممارسة قدر كبير من الاختيار في كيفية تمثيل ناخبيها. الأحزاب السياسية خلقها متعهدون سياسيون ينظمون أتباعهم حول أفكار محددة، وينتقلون بعد ذلك إلى تنظيم ماكينات سياسية تعمل في عالم الواقع. تطلبت الأحزاب الشيوعية الناجحة وصول عباقرة تنظيميين أمثال فلاديمير لينين إلى السلطة. والأحزاب المحافظة حركتها أفكار حول التقاليد والدين والملكية والاستقرار. استطاعت بعض الأحزاب، مثل حزب المحافظين البريطاني، تغيير أجنداتها، نتيجة تدهور قواعدها الاجتماعية التحتية، وجعل نفسها أكثر جاذبية لناخبي الطبقات الوسطى والطبقات العاملة. بعضها الآخر، مثل حزب الديمقراطيين المسيحيين الإيطالي، بقي على قيد الحياة وازدهر عبر قدرته على تنظيم شبكات رعاية وزبائنية هائلة. أما تلك الأحزاب المحافظة التي فشلت في التكيف مع الظروف الجديدة للسياسات الانتخابية فأغراها اللجوء إلى وسائل غير ديمقراطية للحفاظ على سلطتها، كانقلاب الأرجنتين عام 1930 (انظر الفصل 8 أعلاه). في أحيان كثيرة، سار تنظيم الحزب الزبائني يداً بيد مع الأسلوب السياسي الشخصاني، الذي يتجمع فيه المؤيدون حول أفراد كاريزماتيين، مثل خوان وإيفا بيرون، أكثر من تجمعهم حول برنامج انتخابي متماسك. لذلك لا تعتبر القدرة التنظيمية شيئاً يمكن توقعه للفور بمجرد النظر إلى قوة الطبقات الاجتماعية المختلفة، إذ تعتمد تلك القدرة على عوامل تاريخية طارئة مثل القيادة والشخصية والأفكار.

النمو الاقتصادي والتحشيد الاجتماعي والديمقراطية

لماذا انتشرت الديمقراطية، ولماذا قد تنتشر إلى حد أبعد في المستقبل؟ أسباب عدة تقود إلى قيام المؤسسات الديمقراطية، لكن أحد أهمها يتركز على التغيير الاقتصادي. كما يوضح الشكل 21، يرتبط النمو الاقتصادي بالديمقراطية عبر عملية متعددة المراحل، فالنمو يولد التحشيد الاجتماعي عبر انتشار تقسيم العمل، وبدوره ينتج التحشيد الاجتماعي مطالب حكم القانون وقدر أكبر من الديمقراطية. تحاول النخب التقليدية التي سادت النظام الزراعي القديم في أحيان كثيرة منع دخول الجماعات الأحدث إلى النظام، لكن النظام الديمقراطي المستقر لا يظهر إلا إذا سمح لهذه الفئات المعبأة حديثاً بالمشاركة السياسية، وجرى استيعابها بنجاح ضمن النظام. على النقيض من ذلك، تطرأ الفوضى وعدم الاستقرار إذا لم تمتلك تلك الفئات قنوات ممأسسة للمشاركة السياسية.

الشكل 21: التطور الاقتصادي والديمقراطية



في هذا السياق، يمكن أن تبقى الأفكار بالغة الأهمية، لكنها ترتبط بالتغيرات في أبعاد التطور الأخرى. على سبيل المثال، كانت فكرة المساواة الشاملة للكرامة الإنسانية موجودة لقرون خلت، لكنها لم تكتسب أبداً الكثير من الجاذبية في المجتمعات الزراعية الجامدة؛ لأن هذه المجتمعات تميزت بدرجة منخفضة جداً من

الحراك الاجتماعي. ثار الفلاحون دورياً وتحدوا الوضع السياسي القائم، إما لانتهاك فاضح لحقوقهم أطلق شرارة الثورة، أو لمجرد الجوع أو اليأس المطبق. لكن، في حين طمح القادة الأفراد لمثل تلك الثورات أحياناً بالانضمام إلى صفوف الأوليغارشية، لم يخطر لهم قط إزاحة النظام الطبقي ككل. لذلك لم يصبحوا أبداً ثواراً حقيقيين. إن فكرة المساواة الاجتماعية اكتسبت قوة دافعة عريضة حصراً عندما بدأ النظام الاقتصادي الرأسمالي عملية إعادة ترتيب النظام الاجتماعي في أجزاء من أوربا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر. فقد تطلبت الرأسمالية الحديثة حراكاً اجتماعياً وأنتجته، ولذلك توسعت المطالب بحق الوصول المتساوي وإتاحة الفرص. هناك، إذن، خيوط سببية عدة تربط التحشيد الاجتماعي بالديمقراطية وحكم القانون. بقيت الأفكار مهمة وتمتعت باستقلاليتها الخاصة- إذ لا يمكن فهم آدم سميث أو كارل ماركس باعتباره مجرد ناطق باسم الطبقة التي جاء منها- لكن تقبل الأفكار شكّله السياق الاجتماعي والتغييرات الاقتصادية العميقة.

لقد ظهرت الديمقراطية في أوربا على مراحل تدريجية خلال فترة امتدت 150 سنة، نتيجة الصراعات بين الطبقات الوسطى، والطبقة العاملة، والأوليغارشية القديمة، والفلاحين، الذين شكلتهم جميعاً بدورها التغييرات التحتية في الاقتصاد والمجتمع. إن إطار ماركس- مور، مع بعض التعديلات، يبقى سليماً في جوهره، وسأتناول قصته في الفصل التالي.

28

الطريق الطويل إلى الديمقراطية

كيف تقدمت الديمقراطية الأوربية مع تغير المجتمعات في القرن التاسع عشر؛ حجج ضد الديمقراطية قبل انتصارها؛ كيف تحدد الأحزاب المحافظة غالباً طبيعة التقدم الديمقراطي

رويت في المجلد الأول قصة صعود الحكومة الخاضعة للمحاسبة في إنكلترا والولايات المتحدة. بالرجوع إلى الوراء، كانت المحاسبة نتاج ما يبدو أنه بقاء عرضي تقريباً لمؤسسة إقطاعية -الجمعية (التمثيلية) القروسطية أو البرلمان- في العصر الحديث. وكانت صلاحية فرض الضرائب في القرون الوسطى قد أنيطت بهذه السلطات، التي مثلت الشريحة الأوليغارشية من ملاك الأراضي في المجتمع. منذ أواخر القرن السادس عشر، نجحت الملكية في فرنسا وإسبانيا والسويد وبروسيا بتقويض نفوذ السلطات الإقطاعية وترسيخ الحكم المطلق، بينما انتصرت السلطات الإقطاعية على الملكية في بولندا وهنغاريا، وخلفت نظاماً سياسياً لا مركزياً ضعيفاً سرعان ما اجتاحه الغزاة الأجانب عسكرياً. في إنكلترا وحدها تعادلت سلطة البرلمان والسلطة الملكية. نجحت الأولى في محاربة الأخيرة إلى حد الإنهاك في سياق القرن السابع عشر، ونتج عن حالة الجمود جراء تكافؤ القوى في نهاية المطاف التسوية الدستورية لعام 1688-1689، أو ما عرف باسم الثورة المجيدة.

الحكومة الخاضعة للمحاسبة ليست ببساطة قضية جماعات معارضة تستولي على حكومة ما وتجبرها على تنفيذ إملاءاتها. على امتداد التاريخ الإنساني، حاربت

جماعات خارجية الجماعات الداخلية الممسكة بالسلطة، وحالما نجحت في إزاحتها تحولت ذاتها إلى جماعة داخلية قمعية جديدة. على النقيض من ذلك، تعني الحكومة الخاضعة للمحاسبة الاعتراف الرسمي بالمعارضة وشرعيتها، وبمبدأ المساءلة أمام جمهور أوسع. هنا تحديداً لعبت الأفكار دوراً محورياً. قال جون لوك إن سلطة جميع الحكومات لا تكمن في حق إلهي بل في قدرتها على حماية الحقوق الفردية لمواطنيها. وبما أن الحكومات قد تكون المنتهك الأساس لهذه الحقوق، جادل لوك إلى حد أبعد بقوله: «لا حق لحكومة بطاعة شعب لم يقبل بها بحرية». ما نسميه اليوم بالشرعية، إذن، ينبع من قدرة شعب ما على «اختيار حكومته وحكامه». وهكذا، أصبحت المبادئ المتجسدة في شعارات مثل «لا ضرائب بلا تمثيل» و«موافقة المحكومين»، المحرك الأساس للثورة المجيدة، والثورة الأميركية التي قامت بعدها بأقل من قرن. هذا التحول في الفهم من «حقوق السيد الإنكليزي» (أي الحقوق الإقطاعية التقليدية) إلى «الحقوق الطبيعية» (الحقوق الشاملة لكل البشر)، عنى أن هذه الثورات الجديدة لن تكون أبداً حول إزاحة نخبة واستبدالها ببساطة بنخبة أخرى.

لكن، مع أن الثورة المجيدة أقامت مبدأ المحاسبة البرلمانية، بقيت إنكلترا أبعد ما تكون عن الديمقراطية الحقة في بداية القرن الثامن عشر. فنواب البرلمان انتخبتهم أقلية موسرة في البلاد لا تتجاوز نسبتها 3 بالمئة من عموم السكان حتى فترة متأخرة من ثلاثينيات القرن التاسع عشر. لذلك تبدأ قصة وصول الديمقراطية، مقابل المحاسبة، في القرون اللاحقة لتسوية عام 1689.

نظراً لأن حكم القانون والمحاسبة الديمقراطية يمكن اعتبارهما وسائل بديلة لتقييد سلطة الحكومة، ليس من المستغرب أن كليهما ارتبطا تاريخياً عن قرب وعزز أحدهما الآخر. إحدى أكبر المظالم لدى الطرف البرلماني ضد الملك خلال الحرب الأهلية الإنكليزية، كانت حقيقة أنه «يدوس» على القانون العام. وكان أوائل ملوك أسرة ستيوارت يحاكمون معارضيهم في هيئات قضائية/ قانونية مشكوك بشرعيتها،

مثل «محكمة الملك في قاعة النجوم»(*). كانت مطالب البرلمانيين أن يكون الملك تحت القانون، ومسؤولاً أمامهم في قضايا الضرائب. فالالتزام بحكم القانون هو ما يضمن ألا تستخدم مجموعة خارجية نجحت في إزاحة مجموعة داخلية قدرتها الجديدة في الوصول إلى السلطة كأداة لمحاكمة خصومها والانتقام منهم.

على الرغم من أن مكوّني الديمقراطية الليبرالية اللذين يقيدان الدولة - حكم القانون الليبرالي والمحاسبة الديمقراطية - يرتبطان عملياً أحدهما بالآخر في أغلب الأحيان، فإنهما يبقيان منفصلين نظرياً ومفهومياً. وكما أشرنا في الفصل السابق، تنزع فئات اجتماعية مختلفة إلى مناصرة كل منهما. هذا يعني أن الديمقراطية الليبرالية قلما وصلت في رزمة مرتبة، بل أتت بشكل متعاقب مع مرور الزمن، مما يجعل من الصعوبة بمكان تحديد تاريخ بداية الديمقراطية. متى تحديداً أصبحت الولايات المتحدة، مثلاً، ديمقراطية ليبرالية؟ وصل حكم القانون قبل وصول الديمقراطية بزمن بعيد، مع دخول القانون العام إلى المستعمرات قبل الثورة وقبل المؤتمر الدستوري. لكن حق الوصول المتساوي إلى القانون استغرق قروناً لوضعه موضع التنفيذ. يعتقد معظم الأميركيين أن الديمقراطية وصلت إلى الولايات المتحدة مع تبني الدستور أواخر القرن الثامن عشر. غير أن حق الانتخاب كان محدوداً جداً عام 1787، وقد جرى فتحه أمام الذكور البيض ممن لا يمتلكون الأراضي، وأمام الأميركيين السود، ثم النساء، ضمن عملية بطيئة لم تكتمل حتى التصديق على التعديل التاسع عشر للدستور عام 1920. بل إن مختلف القيود المفروضة في الجنوب الأميركي على حق السود في الاقتراع عنت في الواقع أن منح حق الانتخاب القانوني الكامل لكل الأميركيين كان عليه الانتظار حتى إقرار قانون حق التصويت عام 1965.

لو طبقنا هذه المعايير المختلفة للديمقراطية الليبرالية بالرجوع في الزمن إلى القرن التاسع عشر، لرأينا أن دمقرطة أوربا والبلدان الأخرى في «الموجة الأولى» كانت

(*) قاعة النجوم غرفة في قصر ويستمنستر مرصعة بنجوم ذهبية كانت تجري فيها محاكمة الشخصيات البارزة في المجتمع.

عمليـة طويلة للغاية. يقـدم الجدول 6 التواريخ التي حققت فيهـا دول مختلفة معالم مهمة على طريق توسيع حق الانتخاب، ويشير إلى طول الفترة الزمنية التي استغرقها الوصول إلى حق الاقتراع الشـامل، وإلى التباين بين مختلف البلدان في هذا السـياق. قامت الحكومات الاستبدادية في أوربا القرن التاسع عشر بفعل أشياء أخرى كثيرة، بالإضافة إلى تحديد حق الانتخاب، لإعاقة تقدم الديمقراطية. بروسـيا، مثلاً، تبنت حـق التصويـت للذكور عـام 1849، لكن ضمـن نظام انتخابي ثلاثـي الدرجات، واقـتراع مفتـوح لم يُلـغَ حتـى عـام 1918. بعض الـدول، مثـل بريطانيـا وإيطاليا والدانمـرك، احتفظت ببرلمانـات عليا غير منتخبة يمكنها نقـض أو تغيير أو تعديل تشريعـات البرلمانـات المنتخبة. كـما فرضت دول عديـدة أخرى قيوداً عـلى التنظيم السـياسي، خصوصـاً مـن قبل فئـات الطبقـة العاملة الجديـدة التي ترفع شـعارات اشـتراكية أو شـيوعية. أضـف إلى ذلك أن الديمقراطية في هـذه الفترة لم تكن عملية أحادية الوجهة؛ فبعض الدول كفرنسا منحت مواطنيها حقوقاً ما لبثت أن انتزعتها منهم لاحقاً مع عودة أنظمة استبدادية إلى السلطة في دورات متعاقبة ومتكررة.

حق الانتخاب

تكشّـف الطريق الأوربي إلى الديمقراطية على مراحل، تخللتها فترات طويلة من الركود أو التراجع الفعلي. وأبسـط أسباب اتباعها هذا الطريق الملتوي هو أن أوربا، حتى الثلث الأخير من القرن التاسع عشر، لم تكن مستعدة اجتماعياً للديمقراطية.

الجدول 6: توسع حق الانتخاب في بلدان مختارة[1]

الدولة		السنة	
	النسبة المئوية من السكان المتمتعين بحق التصويت	حق الاقتراع للذكور	حق الاقتراع الشامل
النمسا	6.0 (1873)	1907	1919
بلجيكا	1.0 (1831)	1919	1949
بريطانيا	2.3 (1830)	1918	1929
الدانمرك	14-15 (1848)	1849	1915
فنلندا	-	1906	1906
فرنسا	0.25 (1815)	1875	1945
اليونان	-	1864	1952
آيسلندا	9.8 (1903)	1920	1920
آيرلندا	0.2 (1830)	1918	1923
إيطاليا	2.3 (1871)	1919	1945
اليابان	1.0 (1899)	1899	1946
لوكسمبورغ	2.0 (1848)	1892	1919
هولندا	2.4 (1851)	1917	1917
النرويج	-	1898	1915
بروسيا/ألمانيا	-	1849/1867	1919
كوريا الجنوبية	-	1948	1948
السويد	4.8 (1865)	1920	1920
سويسرا	-	1848	1959-1990
الولايات المتحدة	9.4 (1828)	s1820 (عشرينيات القرن 19)	1920

المصدر:

Rokkan and Eisenstadt, *Building States and Nations*; Tilly, Democracy.

كما أشير في المقدمة، رغم أن الثورة الفرنسية جلبت القانون النابليوني إلى القسم الأكبر من أوروبا، وضمنت قيام دولة إدارة حديثة في فرنسا ذاتها، فإنها لم تحقق الديمقراطية. أدت هزيمة نابليون إلى فترة طويلة من الردة الاستبدادية برعاية التحالف النمساوي-البروسي-الروسي المقدس، حاولت فيها الأنظمة الملكية المحافظة إرجاع عقارب الساعة إلى ما قبل عام 1789. كان ثمة انحدار متدرج نحو الحكم المطلق امتد من غرب أوروبا إلى شرقها. لم تبق هناك حكومات جمهورية قائمة إلا في بعض المقاطعات السويسرية والمدن-الدول الألمانية المستقلة. في فرنسا وهولندا وبلجيكا والنرويج وبعض الدول الألمانية (بالإضافة، طبعاً، إلى بريطانيا) كانت هناك ملكيات دستورية حدد فيها القانون سلطات الملك الرسمية. أما في الإمبراطورية النمساوية-الهنغارية، وفي بروسيا وإيطاليا وروسيا، فواجه الملوك قيوداً أقل على سلطتهم، رغم أن معظمهم حكم عبر بيروقراطيات قائمة على شكل من أشكال القانون المدني[2].

طرأت الموجة الكبيرة الثانية في التحول إلى الديمقراطية مع قيام ثورات عام 1848، مثيرة على الفور آمالاً عريضة تحطمت بالسرعة نفسها. بكلمات المؤرخ إيريك هوبزباوم، «تبدو ثورة عام 1848 وكأنها الثورة الوحيدة في تاريخ أوروبا الحديث التي جمعت أكبر وعد، وأعرض أفق، وأكثر نجاح فوري في بدايتها، مع أكبر فشل مطبق وأسرعه في نهايتها»[3]. «ربيع الشعوب»، الذي قورن به «الربيع العربي»، أثّر تقريباً على كل بلد في قلب أوروبا. بدأت الثورات في فرنسا مع سقوط «ملكية تموز» وإعلان الجمهورية الثانية في شباط/ فبراير، ثم امتدت في الشهر التالي إلى بافاريا وبروسيا وهنغاريا وإيطاليا. الدول الوحيدة التي لم تطلها حالة عدم الاستقرار كانت على أطراف القارة: السويد وبريطانيا واليونان وإسبانيا وروسيا. أخمدت الثورات بعد ذلك بسرعة، بدءاً باستعادة حكم هابسبورغ في شهر مايو/ أيار، مروراً ببقية بلدان القارة في نهاية العام. يظهر الانتشار السريع للأفكار الثورية أن «عدوى» اليقظة الديمقراطية لم يكن نتاجاً فرعياً للإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي، بل يمكن أن يحدث في عصر الصحف الورقية أيضاً[4].

عكس اندلاع هذه الثورات، وفشلها النهائي، الطبيعة غير المكتملة للتحولات الاجتماعية الطارئة في أوربا. في بداية القرن التاسع عشر، كان القسم الأكبر من أوربا ما يزال زراعياً، وملاك الأراضي والفلاحون الفاعلين الاجتماعيين الرئيسين. فقط في بريطانيا وهولندا كان لفئات الطبقة الوسطى حجم مهم ووزن سياسي. لكن بحلول منتصف القرن، ظهرت بورجوازية تجارية وصناعية صغيرة في كل مكان تقريباً، ومع انتشار التعليم والثقافة، أصبحت الصحف والنقاشات العامة أكثر شيوعاً. شهدت الأربعينيات من القرن التاسع عشر تنظيم ما نسميه اليوم «المجتمع المدني» في أرجاء القارة الأوربية كافة: جمعيات طوعية خاصة نظمت اجتماعاتها غالباً في مناسبات واحتفالات عامة، حيث كان أصحاب الآراء المتشابهة يجتمعون ويتبادلون الرأي ويعبرون عن أفكار تنتقد الحكومات (قامت مثل هذه الجمعيات في بريطانيا في وقت أسبق بكثير). لكن الأحزاب السياسية كانت محظورة وغير قانونية في معظم الأماكن، وكان على الناشطين في المناطق الأكثر قمعية تنظيم جمعيات سرية، مثل جمعية «إيطاليا الفتاة» التي أسسها جوزيبي ماتزيني. فئات الطبقة الوسطى هذه كانت بمثابة رأس الحربة في ثورة عام 1848 [5].

لكن التحول الاجتماعي كان ناقصاً جداً في هذه النقطة؛ فحتى في أكثر المجتمعات الأوربية تقدماً، كانت الطبقة الوسطى ما تزال أقلية بين السكان، وكانت نفسها مقسمة بين من يريدون حمايات قانونية قوية لأشخاصهم وحقوق ملكيتهم، وبين المهتمين بمشاركة ديمقراطية أوسع. بقيت الغالبية العظمى من سكان أوربا فلاحين وحرفيين وتجاراً، مع طبقة عاملة ناشئة كانت ما تزال عموماً غير منظمة آنذاك. بالتالي، كان الوضع الأوربي أشبه ما يكون بوضع بلدان الأسواق الناشئة، مثل تايلاند والصين اليوم. استطاع المحافظون كسر زخم الثورة عام 1848، بشق صفوف الطبقة الوسطى من خلال مناشدة حسها الوطني/ القومي، واللعب على مخاوفها من الفوضى.

أثبتت العقود التي تلت عودة النظام المحافظ، مباشرة بعد عام 1848، أنها العقود الأكثر تحولاً اقتصادياً واجتماعياً في التاريخ الأوربي، تماماً كما في تاريخ

الولايات المتحدة. إذ انتقلت الدول الأكثر تقدماً - بريطانيا وفرنسا وألمانيا وبلجيكا وهولندا - من كونها مجتمعات ذوات أغلبيات زراعية إلى مجتمعات صناعية مدينية عشية اندلاع الحرب العالمية الأولى. وأدى ذلك إلى تغيير هائل في بنى الطبقات الاجتماعية، وخلق الأساس لسياسة ديمقراطية جماهيرية جديدة.

حُكْمُ هوبزباوم بالفشل التام على ثورات عام 1848، إذن، كان أقسى من اللزوم. فاندلاع الثورة، والخوف من احتمال تكرارها، بقيا في أذهان كل القادة الاستبداديين في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، ووضعا أجندة التغييرات السياسية التي تكشفت لاحقاً في الجيلين التاليين. بروسيا، على سبيل المثال، اعتمدت حق الانتخاب الشامل بين عامي 1847 و1867، وإن يكن باقتراع مفتوح وحق تصويت تدريجي. وتبنت ألمانيا الموحدة حديثاً بعد عام 1871 دستوراً رسمياً يعطي البرلمان الإمبراطوري المنتخب (الرايخستاغ) لأول مرة دوراً يلعبه على المسرح السياسي. كما أتاح الترخيص القانوني بإنشاء أحزاب سياسية الفرصة أمام الحزب الاشتراكي الديمقراطي لتنظيم نفسه؛ وبرغم محاولات قمعهم من قبل المحافظ الأوربي الأكبر، المستشار بسمارك، أصبح الاشتراكيون الديمقراطيون أكبر مجموعة في البرلمان الألماني عشية اندلاع الحرب العالمية الأولى. كذلك طبق بسمارك أول نظامين للضمان الاجتماعي والتأمين الصحي في الثمانينيات من القرن التاسع عشر، في محاولة لإضعاف أحزاب الطبقة العاملة الجديدة وسحب البساط من تحتها.

على نحو مشابه، شعر لوي نابليون، الذي وصل إلى السلطة في فرنسا عبر انقلاب عام 1851 وأعلن نفسه الإمبراطور نابليون الثالث، أن عليه مع ذلك شرعنة حكمه بإجراء استفتاء شعبي (بعد انتخابه سابقاً رئيساً للجمهورية التي ظهرت في أعقاب ثورة 1848). اعتاد الفرنسيون على فكرة التصويت آنذاك، وإن يكن تحت شروط موجهة جداً ومحددة مسبقاً. كانت الإمبراطورية الثانية ليبرالية أتاحت التعبير بحرية عن آراء سياسية متنوعة. ومهّد التوسع الاقتصادي في ظلها الطريق أمام قيام الجمهورية الثالثة، بعد الهزيمة في الحرب الفرنسية-البروسية، التي كانت أقرب إلى الديمقراطية الحقة، وأعلنت باريس كومونة اشتراكية ديمقراطية.

وهكذا، كان كثير من التحركات باتجاه مجتمعات أكثر ليبرالية وديمقراطية من صنع قادة محافظين عاشوا أحداث ثورة 1848، وأدركوا حقيقة أنهم يواجهون مجتمعات معبأة على نحو لم تكنه في القرن الأسبق.

في منتصف القرن التاسع عشر، اتضح أن أبناء الطبقة الوسطى المؤيدين لحكومات دستورية لم يكونوا حقاً ديمقراطيين منطقيين ومنسجمين مع أنفسهم، لأن الباعث الديمقراطي في العديد من الدول الأوربية اختطفته النزعة الوطنية/ القومية. كان الليبراليون الألمان في برلماني فرانكفورت وبرلين في أغلب الأحيان أكثر اهتماماً بخلق ألمانيا موحدة من دمقرطة الدول الألمانية القائمة. وباعتبارهم نخباً، قبلوا لأنفسهم «تمثيل» الأمة الألمانية، دون أن يريدوا فعلياً إعطاء مواطنيهم حق التصويت. انتهى المطاف بالعديد منهم مؤيدين لبسمارك ورايخه الاستبدادي، حين ثبت أنه الفرد الوحيد القادر على خلق ألمانيا موحدة. ولم يترددوا كقادة ومستفيدين من الرأسمالية الألمانية في ترك الليبرالية الاقتصادية حين قدمت الدولة حمايات جمركية لصناعاتهم. كذلك كان كثير من الليبراليين في الأقاليم المكونة للإمبراطورية النمساوية-الهنغارية أكثر اهتماماً بضمان امتيازاتهم كنخب وطنية من توسيع حق الانتخاب. في بريطانيا، أتاحت معارضة الحكم الذاتي الآيرلندي ودعم الإمبراطورية للسياسيين المحافظين في القرن التاسع عشر فرصة الحصول على الدعم ليس فقط من أوساط الطبقة الوسطى بل أيضاً الطبقة العاملة. وهذه لن تكون المرة الأخيرة التي تتغلب فيها النزعة الوطنية/ القومية على المصلحة الطبقية في أوربا.

حجج ضد الديمقراطية

تركزت المقاومة لانتشار الديمقراطية في مجال الأفكار، بالإضافة إلى المصالح المادية للنخب الأوربية القائمة. في القرن التاسع عشر، كان العديد من المثقفين الجديين على استعداد لتقديم حجج مدروسة ضد حق الانتخاب الشامل، أو مبدأ

«صوت واحد لشخص واحد». وتجدر مراجعة بعض هذه الحجج، لأن بعضها يبقى بارزاً ومهماً، وإن تكن قلة من الناس على استعداد للمجاهرة بالتعبير عنه اليوم.

أحد أكثر الطروحات النقدية ثباتاً وديمومة ضد الديمقراطية قدمه الفيلسوف جون ستيوارت ميل، الذي يعتبر كتابه حول الحرية نصاً تأسيسياً لليبراليين منذ صدوره عام 1859. في كتابه اللاحق، أفكار حول الحكومة البرلمانية، الذي صدر قبل إقرار «القانون الإصلاحي الثاني» عام 1861، أقام ميل عدة حجج ضد منح حق انتخاب متساو وشامل. بدأ بالحجة التقليدية لحزب الأحرار (الويغ) في أن «المجلس الذي يصوت على الضرائب، سواء عامة أو محلية، ينبغي أن ينتخب حصرياً من قبل مَنْ يدفعون شيئاً من تلك الضرائب المفروضة»[6]. وفكرة أن دافعي الضرائب وحدهم من يحق لهم التصويت هي الوجه الآخر لمبدأ «لا ضرائب بلا تمثيل»، الذي كان شعار الثورتين الإنكليزية والأميركية. لذلك اعتقد ميل أن من الأفضل فرض ضرائب مباشرة بدل الضرائب غير المباشرة، لأنها تذكّر المواطنين بالتزاماتهم في وجوب أن يبقوا يقظين حول كيفية إنفاق الحكومة أموالهم. يتضمن هذا أيضاً أن «تلقي إعانات من هيئات خيرية محلية ينبغي أن يجرد صاحبه حكماً من حق الانتخاب». بكلمات أخرى، يجب ألا يحظى بحق التصويت كل من يتلقى مساعدات الرعاية الاجتماعية، لأنهم جوهرياً يستغلون دافعي الضرائب.

حجة ميل الثانية ضد حق انتخاب متساوٍ تتعلق بمؤهلات الناخبين وإحساسهم بالمسؤولية. لم يعترض ميل على مبدأ حق الانتخاب الشامل، لأن «امتلاك حقوق سياسية وممارستها، ومن بينها الحقوق الانتخابية، هما أحد الأدوات الرئيسة في التدريب الأخلاقي والفكري للعقل الشعبي». لكنه اعترض على مبدأ «صوت واحد لشخص واحد». في حجة تبدو غريبة للأذن المعاصرة، لاحظ ميل أنه «إذا جرى التأكيد بأن كل الأشخاص ينبغي أن يكونوا متساوين في كل توصيف للحقوق يعترف به المجتمع، فأجيب، ليس حتى يثبت أن لهم جميعاً قيمة متساوية كبشر»[7]. قاد ذلك إلى الاستنتاج بأن طبقات الناس المختلفة ينبغي أن تحظى بأعداد أصوات مختلفة، تبعاً لمستوى تعليمها وتأهيلها: يحظى العامل غير الماهر بصوت

واحد؛ ومراقب العمال بثلاثة أصوات؛ والمحامي أو الطبيب أو رجل الدين بخمسة أو ستة أصوات. لاحظ ميل أن لوي نابليون قد انتخب لتوه رئيساً لفرنسا من قبل ملايين «الفلاحين الذين لا يعرفون القراءة والكتابة، والذين تقتصر معرفتهم بأصحاب الشأن العام، حتى بالاسم، على التقاليد الشفهية»[8]. استخدمت حجج مشابهة جداً من قبل البيض في الجنوب الأميركي لتحديد أو انتزاع حقوق التصويت من الأميركيين السود مع انتشار قوانين جيم كرو (العنصرية) في العقود التي تلت الحرب الأهلية.

جادل مفكرون آخرون بأن النخب وحدها قادرة على رعاية المصالح العامة بشكل نزيه وموضوعي، وينبغي بالتالي الوثوق بها لتمثيل من لا يتمتعون بحق التصويت. بالعودة إلى القرن الثامن عشر، مثلاً، أشار إدموند بيرك أن أعضاء مجلس العموم في البرلمان الإنكليزي، الذين انتخبوا عن بلديات فاسدة[*] أو غيرها من دوائر لا تمتلك حقوق انتخاب متساوية، لم يتمتعوا بطرق وسجون وجهاز شرطة أفضل من نظرائهم في البلديات منقوصة التمثيل، لأن تلك الطبقة المميزة من الناس كانت قادرة على «الابتعاد عن المصالح والأهواء والتحيزات والتعصبات المحلية إلى حد أبعد من الآخرين»، وكانت قادرة بالتالي على تقديم «وجهة نظر أعم [لمصلحة المجتمع]»[9]. الطبقات العاملة بحد ذاتها غير مؤهلة للحكم، حسب بيرك، فـ«مهنة الحلاق أو صانع الشموع لا يمكن أن تكون أمراً يُشرّف أي شخص... والدولة سوف تعاني كثيراً من القهر لو أن أمثال هؤلاء... سُمح لهم بالحكم»[10].

تبنى ولتر بيجهوت هذا المنظور في عمله الكلاسيكي **الدستور الإنكليزي**، الصادر قبيل تقديم «مشروع قانون الإصلاح الثاني» عام 1866، وأكد فيه: «أنا

(*) البلديات أو الأقاليم الفاسدة (Rotten boroughs) مجتمعات ومناطق إدارية هجرها سكانها أو تقلص عددهم إلى درجة كبيرة منذ العصور الوسطى، لكنها احتفظت مع ذلك بحق التمثيل الأصلي كدوائر انتخابية منفصلة في البرلمان الإنكليزي. بقيت هذه الدوائر بتصرف التاج البريطاني أو الأرستقراطية الإنكليزية، وبلغ تعداد مقاعدها في مجلس العموم 140 مقعداً انتخابياً من أصل 658 مقعداً قبل إصلاحات عام 1832، مع أن عدد الناخبين في خمسين منها لم يتجاوز خمسين شخصاً.

لا أعتبر إقصاء الطبقات العاملة عن التمثيل الفعلي عيباً في هذا الجانب من برلمانيتنا التمثيلية. الطبقات العاملة تكاد لا تسهم بشيء تجاه رأينا العام المشترك، ولذلك فإن حقيقة انعدام تأثيرها في البرلمان لا تنتقص من تطابق البرلمان مع الرأي العام. إنها مهملة في التمثيل، وأيضاً في الشيء المُمَثَّل»[11]. ما أسماه بيجهوت «القسمين الكريمين» من الحكم- الملكية ومجلس اللوردات- اجتذبا في الواقع قدراً معتبراً من التأييد العام، ويكفيان بالتالي أساساً للشرعية بغياب المشاركة الفاعلة للطبقات العامة والفقراء في الحكومة[12].

نوع مختلف من الحجج ضد الديمقراطية أقامته سلسلة من المفكرين الإيطاليين المحافظين، أكدوا أن من العبث فتح حق الانتخاب أمام الجميع، لأنه من المستحيل بلوغ الديمقراطية الحقة. أول من عبر عن هذا الرأي كان غايتانو موسكا الذي أعلن أن أنماط الأنظمة المختلفة- الملكية والأرستقراطية والديمقراطية- لا تحدث فرقاً كبيراً في الحياة الفعلية؛ لأن النخب في النهاية تسيطر عليها جميعاً. سوف تحافظ «الطبقة السياسية» على مواقعها في السلطة تحت قناع طيف واسع من المؤسسات، وسوف تستغل المؤسسات الديمقراطية ببساطة لفعل الشيء نفسه، وحتى «المجتمعات الشيوعية والتعاونية سيديرها دون أدنى شك موظفون رسميون». قدم الاقتصادي فيلفريدو باريتو (المعروف لدى طلاب علم الاقتصاد بمعامل باريتو للكفاءة الاقتصادية القصوى) حجة مماثلة لاستمرار هيمنة النخب، بغض النظر عن نمط نظام الحكم القائم. واعتماداً على دراساته الإحصائية لتوزع الدخل، صاغ باريتو ما يسمى «قانون باريتو» القائل إن 80 بالمئة من الثروة يملكها 20 بالمئة من السكان، في كل الأزمنة وكل الأماكن في العالم. ولأن ذلك أشبه بقانون طبيعي، فإن محاولات إصلاح الوضع عبر مختلف التدابير السياسية، مثل توسيع حق الانتخاب أو إعادة توزيع الثروة، لا طائل منها[13].

هؤلاء المفكرون الإيطاليون المحافظون كانوا يقدمون نسخة معدلة عن الحجة التي أقامها ماركس نفسه، بأن مجيء الديمقراطية الرسمية وتوسيع حق الانتخاب لن يحسّنا حياة جماهير الشعب، بل ببساطة سيحافظان على هيمنة النخبة بشكل

مختلف. آمن موسكا وباريتو بأن قيام مؤسسات مختلفة لن يغير الوضع، وجادلا بالتالي لمصلحة استمرار الوضع الراهن. ماركس، بالطبع، اعتقد بأن ثمة حلاً يأتي على شكل ثورة بروليتارية. وتابع أتباعه محاولة هندسة مجتمع متساو حقاً بعد الثورة البلشفية والثورات الشيوعية الأخرى في القرن العشرين. بمعنى ما، ثبت أن الإيطاليين كانوا على حق: لم تلغ الشيوعية التمايز بين الحكام والمحكومين، أو تنهِ قمع النخب، بل بدلت هوية نخب المسؤولين لا أكثر.

بيد أن حقيقة فشل الحل الشيوعي للمشكلة التي حددها ماركس وموسكا وباريتو- استمرار هيمنة النخب برغم قدوم الديمقراطية الرسمية- لا يعني في نهاية المطاف أن الطرح النقدي الأصلي كان مخطئاً كلية. الإجراءات الديمقراطية مثل الانتخابات الدورية وحرية الصحافة لا تضمن أن الناس سوف يحصلون على تمثيل ملائم. (سأعود لمعالجة هذه المشكلة في الفصل 31 والقسم الرابع أدناه).

لم تصمد الحجة القائلة إن غير المتعلمين لا يمكنهم ممارسة حق الانتخاب بمسؤولية، بسبب انتشار التعليم العام الذي بدأت معظم المجتمعات الأوربية تطبيقه على نطاق واسع منذ نهاية القرن التاسع عشر. لكن الشيء نفسه لا ينسحب على الحجج الجديدة المناهضة للديمقراطية على أساس علم الأحياء. بعد صدور كتاب داروين حول **أصل الأنواع** عام 1859، نشأت مدرسة عنصرية «علمية» ليس فقط لتفسير الغزوات الاستعمارية المستمرة للشعوب غير الأوربية وتبريرها، بل أيضاً الفشل في منح حقوق متساوية للسود والمهاجرين والأقليات الإثنية. كذلك النساء اعتبرن غير عقلانيات بما فيه الكفاية لمنحهن حق التصويت، وفي كل الأحوال غير مؤهلات للعمل في مهن الذكور بحكم تكوينهن البيولوجي[14].

من الأهمية بمكان ملاحظة أن كل هذه الحجج المعادية للديمقراطية في القرن التاسع عشر قبلت بالعديد من الأسس المفهومية التي تقوم عليها الديمقراطية. فقد سلمت جدلاً بفكرة أن الحكومات ينبغي أن تكون مسؤولة أمام مواطنيها، وأن كل المواطنين القادرين على ممارسة ملكة الحكم السياسي الرشيد ينبغي أن يمتلكوا حق

المشاركة السياسية. نقطة الاختلاف مع الأعراف المعاصرة تكمن في تقييمها قدرة الأفراد من مختلف الطبقات- الفقراء، أو غير المتعلمين، أو من لا أملاك لهم، أو السود وغيرهم من الأقليات العرقية والإثنية، أو النساء- على ممارسة السلطة السياسية بمسؤولية. عنى ذلك أنها بقيت عرضة التناقض مع بعض الحقائق التجريبية: عندما لم يتفكك المجتمع نتيجة توسيع حق الانتخاب ليشمل العمال أو النساء، أو عندما أصبح بإمكان الفقراء أو السود الحصول على التعلم والارتقاء اجتماعياً، صار من الأصعب الإبقاء على حجج مبدئية لصالح استمرار إقصائهم السياسي.

قلة من السياسيين المعاصرين تجرؤ على طرح حجج علنية لصالح تقييد حق الانتخاب، أو تحديد أهلية الناخبين على أساس التعليم أو الدخل. وهذا يصح تحديداً في بلد مثل الولايات المتحدة، حيث تطابقت القيود المفروضة على حق الانتخاب مع التراتبية العرقية.

لكن أصداء كل هذه الحجج المحافظة من القرن التاسع عشر تقريباً ما تزال تتردد في الخطاب السياسي المعاصر. من المألوف، مثلاً، أن تشتكي النخب من اختيار الناخبين الديمقراطيين سياسات «شعبوية». من منظورهم، لا يحسن الناخبون الديمقراطيون دائماً الاختيار: قد يختارون مطالب قصيرة الأمد على حساب الاستدامة بعيدة المدى؛ وغالباً ما يصوتون على أساس الشخصية لا السياسات؛ ويصوتون أحياناً لأسباب تتعلق بالزبائنية والمحسوبية؛ وقد يرغبون بإعادة توزيع الثروة بطرائق تقتل الحوافز والنمو. لا ترتقي هذه المخاوف في النهاية إلى حجج مقنعة لصالح تقييد منهجي لحق الانتخاب. فكما في القرن التاسع عشر، تجيد النخب في أغلب الأحيان إخفاء مصالحها الذاتية الضيقة باعتبارها حقائق كونية شاملة.

غير أن الناخبين في البلدان الديمقراطية فعلاً لا يضعون الأمور في نصابها الصحيح دائماً، خصوصاً على المدى القصير. وليس من الواضح أيضاً أن الحل لمشكلات الحكم المعاصر تكمن في مستويات أعلى باطراد من المشاركة السياسية الشعبية. فكما يجادل الباحث السياسي بروس كين، ليس لدى معظم الناخبين ببساطة الوقت أو الطاقة أو الخبرة لدراسة قضايا السياسة العامة المعقدة بشكل دقيق. وحين

يجري تشـجيع مسـتويات أعلى من المشاركة السياسـية، بطرح المزيد من القضايا أمام الناخبين عبر آليات الاستفتاءات العامة، فغالباً ما تكون النتيجة ليس التمثيل الدقيق لـلإرادة الشـعبية بل هيمنة فئات المصالـح الأفضل تنظيماً والأكثـر غنى بالموارد على الفضاء العام[15]. إن خلق بيروقراطيات قائمة على الجدارة، وفي النهاية مسؤولة أمام العامـة، لكن محمية بطرائق عدة مـن تقلبات السياسـات الديمقراطية وأهوائها، هو تعبير عن المخاوف التي أثارتها تلك الحجج المنسية الآن ضد انتشار الديمقراطية.

المحافظون في موقع المسؤولية

اختصر الماركسـيون الكلاسـيكيون والاقتصاديون المعاصرون النضال من أجل الديمقراطيـة بالصراع بين الأغنياء والفقراء، حيث ينظم الفقراء أنفسـهم ويهددون الأغنياء بهدف إعادة توزيع الثروة والدخل على أنفسـهم. ظهرت الديمقراطية حين كان التهديـد حاداً لدرجة قبل فيها الأغنياء بتنازلات فيما يتعلق بالحقوق السياسية وإعـادة التوزيع الصريـح[16]. الطبقات الوسـطى قادرة على إقامـة تحالفات في كلا الاتجاهـين، لكـن الأغنياء في أغلب الأحيان يشـترونها لدعم شـكل محدود جداً من الديمقراطيـة في أفضل الأحـوال. أي حجج تتعلق بالعدالـة أو الشرعية تعتبر مجرد قضايـا «بنية فوقية» تقنّع المصالح الاقتصادية الذاتية الصلبة. في النسـخة الماركسـية مـن هذه القصة، لا يتنازل الأغنياء أبـداً بما يكفي لإقامة ديمقراطية حقة؛ بل يحدث ذلـك حصراً بعـد اسـتيلاء الفقراء على السـلطة بالعنـف. وتظهر دراسـة إحصائية أجراهـا آدم برزورسـكي أن معظـم توسـيعات حـق الانتخاب جـاءت في الحقيقة استجابة لتحشيدات شعبية، وأن الديمقراطية بالتالي لم تُمنح بل أُخذت عنوة[17].

لكـن الفئـات الاجتماعيـة المحافظـة تفسر مصالحهـا الذاتيـة بطـرق مختلفـة، بعضهـا أصلـح من الأخرى لإحداث تحـولات ديمقراطية لا عنفية. السـبب في أن الديمقراطيـة الليبراليـة تعززت سـلمياً في بريطانيا بحلول العقـد الثالث من القرن العشريـن، مقارنة بأماكـن مثل المانيا والأرجنتين (ناهيك بروسـيا والصين)، يرجع إلى حد بعيد للسلوك التكتيكي لحزب المحافظين البريطاني. كان المحافظون في بداية

القرن التاسع عشر حزب النخبة من ملاك الأراضي، مثل نظرائه من الأحزاب التي مثلت طبقة النبلاء (اليونكر) في بروسيا، وأصحاب المزارع الكبرى في الأرجنتين. لكن بدلاً من مقاومة انتشار التحشيد الاجتماعي والسياسي بالعنف أو الحكم الاستبدادي، أعاد المحافظون البريطانيون تأويل مصالحهم الذاتية بطرق سمحت بالحفاظ على سلطتهم السياسية، وأتاحت في الآن ذاته توسيع حق الانتخاب.

كانت بريطانيا واحدة من أبطأ الدول الأوربية تحقيقاً للديمقراطية الكاملة، إذ امتد توسيع حق الانتخاب فيها على ثلاثة مشروعات قوانين رئيسة للإصلاح، أعوام 1832 و1867 و1884. كما يشير الجدول 6، لم يصل حق الانتخاب الشامل للذكور البالغين إلى بريطانيا حتى عام 1918، وحتى 1929 بالنسبة للإناث[18]. يمكن اعتبار قانون الإصلاح لعام 1832 فعلاً استجابة قلقة لحزب المحافظين من التحريض والتهديدات التحتية نتيجة التغيير الاقتصادي. لكن قانوني الإصلاح لعامي 1867 و1884، اللذين دمقرطا بريطانيا حقاً، كانا من صنع رئيس وزراء محافظ، بنجامين دزرائيلي، وآخر ليبرالي، وليام غلادستون، ولم يكن أي منهما يعمل تحت تهديد ثورة وشيكة، بل بناء على حسابات سياسية مختلفة.

يتفق كل المراقبين المعاصرين تقريباً على أن قانون الإصلاح «العظيم» لعام 1867 لم يكن مدفوعاً بتحريض جذري من قواعد الطبقات العاملة. كان هناك إحساس لدى النخب بأن ثمة «تغييرات صامتة تدور في عقول أبناء الطبقة العاملة، لا تختلف كثيراً عن التحركات [الزلزالية] في قشرة الأرض»، وبأن هناك توقعاً عاماً بأن يتبع إصلاح عام 1832 مبادرات سياسية لاحقة. لم يكن الليبراليون الأحرار بزعامة غلادستون مَنْ أحدث ذلك التحول، بل كان منافسهم المحافظ الأكبر دزرائيلي هو من قدم مشروع الإصلاح الراديكالي الذي أدي على الفور إلى مضاعفة أعداد المتمتعين بحق التصويت[19].

كثر النقاش منذ ذلك الوقت حول دوافع دزرائيلي. اعتبره العديد من زملائه المحافظين خائناً لمصالح طبقتهم، أو بأفضل تقدير انتهازي تخلى عن المبادئ في حمأة

الـصراع السـياسي. لكن المؤرخة غيرتـرود هيملفارب جادلت بـأن أفعال دزرائيلي نبعت من نوع آخر من المبادئ، يؤمن بأن المحافظين حزب وطني يمثل نظاماً طبيعياً تتحالف فيه الأرستقراطية مع الطبقة العاملة. عقيدة المحافظين ذاتها تميل إلى التوجه تلقائياً نحو الديمقراطية، بسبب «الإيمان بأن الطبقات الأدنى ليست بطبيعتها محافظة في مزاجها فحسب بل تنتمي إلى حزب «المحافظين» في سياستها أيضاً»[20]. بكلمات أخرى، لم تكن وجهة نظر بيرك في القرن الأسبق، بأن الأوليغارشية المحافظة يمكن أن «تمثل» مصالح الأمة بأسرها، مجرد ستار آيديولوجي يخفي وراءه مصالح ضيقة، بل كان رأياً آمن به بصدق أبناء طبقة بيرك الاجتماعية.

ولم يؤمـن بـه المحافظـون الأغنيـاء فحسـب. بعـد قبـول التوسـيع الثـاني لحق الانتخاب عام 1884، هيمن حزب المحافظين على السياسات الانتخابية البريطانية في القسـم الأكـبر من الجيـل التالي. كان دزرائيـلي على حق: صوّت كثـير من ناخبي الطبقات العاملة والفقراء لمصلحة المحافظين في الانتخابات الثانية، برغم مصالحهم الطبقيـة. (كانـت هـذه الظاهرة مألوفـة لدى الأميركيـين في بداية القـرن العشرين، حيـث فضل كثير من ناخبـي الطبقات العاملة المرشـحين الجمهوريين، برغم الآثار التي تركتها سياسـاتهم الاقتصادية، مثل حرية التجارة وتفكيك نقابات العمال، على مداخيـل الطبقات العاملة.) مثّـل المحافظون مجموعة قيم تتمحور حول الكنيسـة، والتقاليـد، والملكيـة، والهويـة الوطنيـة البريطانيـة التـي اجتذبت ناخبـي الطبقات العاملة، واستطاعوا لاحقاً تحويل الأجندة إلى قضايا أخرى مثل السياسة الخارجية، ممـا سـمح للمحافظين بتغيـير قاعدتهم الاجتماعيـة: لم يعد حـزب المحافظين حزب كبـار ملاك الأراضي بل حزب الطبقة الوسـطى المدينية الصاعدة. في بعض القضايا (حماية حقوق الملكية، مثلاً)، وقف ناخبو الطبقات العاملة إلى جانب الأوليغارشـية القديمة، لكن في قضايا أخرى قبل ناخبو الطبقة الوسطى الجديدة الحجج المطروحة لتوسـيع حـق الانتخاب. وترافقت هاتـان النزعتان مع ولع شـديد ومهارة فائقة في التنظيم السياسي لجعل المحافظين حزباً ناجحاً[21].

لم يكن نمط الدمقرطة البريطاني فريداً، كونه نتاج مبادرات جهات نخبوية ولم تدفع به قوى تحتية عبر تحشيد شعبي من القاعدة. تلاحظ الباحثة السياسية روث كوليير أن العملية من القاعدة إلى القمة، التي تدعوها «تحشيد الدعم الانتخابي»، دفعت الجماعات الداخلية إلى إعطاء حق الانتخاب للجماعات الخارجية في سويسرا وتشيلي والنرويج والأورغواي وكذلك في بريطانيا. تفسر هذه الحالات الطريقة التي يمكن للترتيبات المؤسسية أن تصبح من خلالها ذاتية-التعزيز: حال إقرار مبدأ السياسة الانتخابية على أساس حق انتخاب محدود، تحاول الأحزاب القائمة البقاء في السلطة عبر التوجه إلى ناخبين جدد، والتحول إلى قضايا جديدة، والتواصل عبر الخطوط الطبقية[22].

طبعاً، اختارت بعض جماعات النخب ألا تلتزم بالقواعد الديمقراطية للعبة، بل لجأت إلى الجيش أو أشكال التحشيد غير الديمقراطية لحماية مصالحها. هذا ما حدث في إيطاليا وألمانيا في العشرينيات والثلاثينيات من القرن الماضي، وفي بلدان أميركا اللاتينية في أعقاب الثورة الكوبية عام 1959. اعتمد اختيار هذه النخب أي السبيلين تتخذ على عدة عوامل: هل كان حزب المحافظين على قناعة أن بمقدوره الاحتفاظ بالسيطرة على الانفتاح الديمقراطي؛ وإلى أي مدى كان موحداً؛ وإلى أي حد كانت القوى الديمقراطية ذاتها موحدة وبالتالي أكثر خطورة؛ وما الذي فعلته النخب في بلدان أخرى؟ نزعت الطبقة الوسطى الصناعية الأحدث لأن تكون أكثر انفتاحاً على التغيير من أوليغارشية ملاك الأراضي القديمة، ليس فقط لأن رأسمالها كان أكثر حركية، بل لأنها كانت أكثر مدينية وتحضراً، وأفضل تعليماً، وأكثر إدراكاً لأرجحية احتكاكها مع النخب الثقافية والعالمية الأخرى التي تحمل أفكاراً أكثر تقدمية. شكلت الأفكار والأعراف المصالح المادية: الطبقات العليا من ملاك الأراضي البريطانية كانت على استعداد أكبر بكثير من نظرائها «اليونكر» البروسيين لتزويج بناتها من عوام أغنياء وصاعدين، وأكثر استعداداً للاقتناع بأفكار حزب الأحرار (الويغ) في أن انتشار التعليم والثقافة ومحو الأمية سوف يجعل الترخيص بحق الانتخاب لأبناء جلدتهم من الطبقات العاملة آمناً تماماً[23].

للأسف، لم تنته قصة الدمقرطة في القسم الأكبر من أوربا بتوسيع تدريجي وسلمي لحق الانتخاب. في أوربا ككل، احتلت المسألة القومية مكان الصدارة والأولوية على المسألة الطبقية، مع استغراق القارة في أتون حربين عالميتين. تقوض التضامن الطبقي في مؤتمر الاشتراكية الدولية الثاني في شهر شباط/ فبراير عام 1914، نتيجة اصطفاف الطبقات العاملة في المانيا والنمسا وبريطانيا وفرنسا وروسيا وراء حكوماتها الوطنية. في العديد من الدول الأوربية، بما فيها بريطانيا، كان على حق الانتخاب الكامل للذكور الانتظار حتى نهاية الحرب العالمية الأولى عام 1918، حين أصبح من المستحيل أخلاقياً إنكار حق التصويت على الطبقات العاملة بعد التضحيات التي قدمتها في حرب الخنادق. أدت هزيمة المانيا والنمسا في الحرب إلى تنازل الإمبراطور الألماني عن العرش وإقامة جمهورية فايمر، وحل الإمبراطورية النمساوية-الهنغارية كليةً.

في حين تفككت البنى السياسية للنظام الاستبدادي القديم، فإن القواعد الاجتماعية لليمين السياسي في أوربا الوسطى والشرقية لم تتم إزالتها. استمرت أوليغارشية ملاك الأراضي القديمة في ممارسة نفوذها وراء الكواليس من خلال تأثيرها على الجيش والبيروقراطية المدنية. وكانت الطبقات الوسطى، التي تدمر استقرارها ومدخراتها بالتضخم والفوضى الاقتصادية في سنوات ما بعد الحرب، ناضجة للتجنيد في صفوف الأحزاب الفاشية الجديدة التي نشأت في العشرينيات. أما الطبقات العمالية التي ازدادت راديكالية من جهتها بفعل الحرب والمثال الذي قدمته الثورة البلشفية آنذاك، فتجندت في صفوف الأحزاب الشيوعية الجديدة دون كثير التزام بالديمقراطية الليبرالية. الاستقطاب الناجم أفرغ الوسط السياسي في المانيا والنمسا وإيطاليا، مما سهل صعود هتلر وموسوليني، ومهد الطريق أمام قيام الحرب العالمية الثانية. لم تنتشر الديمقراطية الليبرالية المستقرة أخيراً في أرجاء أوربا الغربية كافة إلا في النصف الثاني من القرن العشرين، ولم تتوسع إلى أوربا الشرقية أيضاً إلا بعد انهيار الشيوعية في الفترة بين أعوام 1989-1991. الطريق الأوربي إلى الديمقراطية كان طويلاً بالفعل.

29

من 1848 إلى الربيع العربي

أصول الربيع العربي؛ نقاط التشابه والاختلاف بين الشرق الأوسط المعاصر وأوربا القرن التاسع عشر؛ الدين والقومية باعتبارهما طريقين بديلين للتحشيد السياسي

بدأ الربيع العربي في شهر كانون ثاني/ يناير عام 2011، حين أقدم بائع تونسي جوال اسمه محمد بو عزيزي على إحراق نفسه، فأسقط ديكتاتورية زين العابدين بن علي، وأطلق سلسلة من الانتفاضات امتدت إلى مصر واليمن وليبيا والبحرين وسورية، وهددت استقرار كل نظام قائم في المنطقة. حسب التقارير الصحفية، صادرت الشرطة التونسية العربة التي يبيع عليها البوعزيزي بضاعته مرات عدة، وعندما ذهب إلى مركز الشرطة للاحتجاج صفعه المسؤولون هناك وأهانوه. دفعه إنكار الحد الأدنى من كرامته إلى صب البنزين على نفسه وإشعال النار، ومات في النهاية بعد أسبوعين متأثراً بحروقه. ذاعت قصته في أرجاء العالم العربي فأثارت موجة من التعاطف والغضب، وثبت أنها الشرارة التي أطلقت ثورة سياسية كبرى.

على اعتبار أن الشرق الأوسط كان المنطقة الوحيدة في العالم التي لم تتأثر عموماً بالموجة الثالثة من الدمقرطة، اعتقد بعض المراقبين أن الدول العربية أو الإسلامية تواجه عقبات خاصة أمام التحول الديمقرطي تغيب عن مناطق العالم الأخرى. واعتبر الإسلام والثقافة العربية، بطريقة ما، مسؤولين رئيسين عن مناهضة

الديمقراطية الليبرالية. لكن كل تلك الحجج المبسطة بأن العرب حالة شاذة وأنهم سلبيون ويقبلون بالديكتاتورية، سقطت مع أحداث المنطقة بداية عام 2011 [1].

قد تثبت على المدى البعيد صحة التنبؤات بأن المجتمعات العربية لن تستطيع تشكيل رافع لقيام نظام ديمقراطي ليبرالي والحفاظ عليه. فبعد أربع سنوات من الربيع العربي، لا يبدو أن هذا الشكل من الحكم يمكن أن يظهر في أي وقت قريب في أي من الدول التي تأثرت به، ربما باستثناء البلد التي بدأ فيها أصلاً - تونس. في مصر، فازت جماعة الإخوان المسلمين، التي كانت محظورة سابقاً، بالانتخابات وهيمنت على البرلمان الجديد ومؤسسة الرئاسة لمدة عام، إلى أن دفع الجيش رئيسها محمد مرسي خارج السلطة صيف عام 2013. أطلقت الدولة المصرية بعد ذلك حملة قمع دموية ليس فقط ضد الجماعات الإسلامية، بل أيضاً ضد الليبراليين الذين انتقدوها. بالتالي، لم تكن انتفاضة ساحة التحرير ثورة أزاحت دولة استبدادية يقودها الجيش، بل دفعتها فقط إلى تراجع تكتيكي. أما ليبيا فتبقى في حالة فوضى بعد النضال العسكري ضد معمر القذافي، وتبقى الحكومة المركزية عاجزة عن نزع سلاح الميليشيات. في سورية، سُحقت الاحتجاجات السلمية ضد بشار الأسد بلا رحمة، وتهاوى البلد في أتون حرب أهلية طويلة وضعت المقاتلين الإسلاميين المتطرفين في مواجهة الدكتاتورية البعثية. وفي البحرين وبقية دول الخليج العربي، قُمعت الاحتجاجات بعنف وبقيت الحكومات الملكية التقليدية في السلطة. في كل تلك الحالات، ساعد العنف وعدم الاستقرار في المنطقة حظوظ الجماعات الجهادية المعادية صراحة للديمقراطية.

دفعت هذه النتائج الكئيبة بالعديد من المراقبين في الغرب إلى إدانة ظاهرة الربيع العربي ككل. بعضهم تحدث من منظور المصالح القومية الذاتية البسيطة: لقد طورت الولايات المتحدة وإسرائيل ودول أخرى علاقات منفعة متبادلة مع ديكتاتوريات العالم العربي القديمة، وهي تواجه اليوم حالة عدم استقرار وغموض داخل المنطقة برمتها. لكن آخرين يجادلون على نطاق أوسع بأن الربيع العربي لا يمثل موجة ديمقراطية بل يمثل تأكيد الإسلام السياسي ذاته، وسينتج عنه في أفضل

الأحوال ديمقراطية غير ليبرالية، أو في أسوأها انتشار الإسلام المتطرف واستمرار الفوضى[2].

بالطبع، يستحيل التنبؤ بالآثار بعيدة المدى للربيع العربي. غير أن المراقبين الذين ينتقدون النتائج الفوضوية لهذه الانتفاضة، ويجادلون بأنها لا يمكن أن تقود على المدى البعيد إلى نتائج ديمقراطية إيجابية، يفشلون غالباً في تذكر مدى طول العملية الديمقراطية في أوربا وفوضويتها وعنفها. إن قيام ديمقراطية ليبرالية مستقرة وجيدة الأداء يتأتى نتيجة تفاعل مؤسسات مختلفة عديدة- ليس فقط إجراء انتخابات لاختيار رئيس أو مجلس تشريعي، بل أيضاً قيام أحزاب سياسية، ونظام محاكم مستقل، وبيروقراطية دولة فعالة، ووسائل إعلام حرة ويقظة. علاوة على ذلك، ثمة عدد من الشروط الثقافية الضرورية: لا يمكن للسياسيين والناخبين تبني مقولة «الرابح يكسب كل شيء» تجاه معارضيهم، وعليهم احترام القواعد أكثر من الأفراد، وعليهم الاشتراك بإحساس جمعي بالهوية والوطنية.

إسقاط ديكتاتوريين أمثال بن علي ومبارك يزيل مصدراً واحداً فقط للسلطة الاستبدادية. أما وضع المؤسسات الأخرى في مكانها فلا يحدث بين عشية وضحاها. لقد توقع مهندسو الغزو الأميركي للعراق عام 2003 أن تظهر الديمقراطية تلقائياً في أعقاب إزاحة صدام حسين. لكنهم أصيبوا بصدمة ورعب حقيقيين حين اكتشفوا أن عليهم التعامل مع مجتمع فوضوي وعنيف تغيب عنه عموماً معظم المؤسسات.

ما العبر والدروس التي تحملها التحولات الديمقراطية الأسبق في العالم لمستقبل الربيع العربي؟ هناك اختلافات واضحة بين الشرق الأوسط ومناطق أخرى مثل أوربا الشرقية وأميركا اللاتينية، بدءاً بالثقافة وتأثير الإسلام. ولعل أوربا القرن التاسع عشر تشكل في الواقع سابقة أفضل للتغيير السياسي في العالم العربي، مقارنة بالتحولات الديمقراطية في الموجة الثالثة التي حدثت في أميركا اللاتينية وأوربا الشرقية منذ السبعينيات صعوداً. في تلك التحولات أواخر القرن العشرين، نتعامل على الأغلب مع دول كان لديها للتو بعض الخبرة بالديمقراطية.

الفـترات الديمقراطيـة المبكرة التي دام بعضهـا عقوداً، قطعها اسـتيلاء الجيش على السـلطة في أمـيركا اللاتينية، والاحتـلال الأجنبـي في أوربا الشرقيـة. لذلك كانت الدمقرطـة، بمعنـى ما، اسـتعادة لنظام سـياسي أقدم لـه جذور في التجربـة الوطنية لـكل بلد في المنطقتـين. في أميركا اللاتينية على وجه الخصوص، كانت هناك أحزاب سياسية ديمقراطية أعادت تجديد نفسها بسرعة إلى حد ما حين وجدت ثغرة متاحة. وشـكلت أوربـا الغربية والاتحـاد الأوربي أمثلة ونـماذج قريبة وقويـة للديمقراطية الناجحة، واسـتطاعت تقديم مسـاعدات عملية وحوافز مهمة على إنجاح التحول الديمقراطي في أوربا الشرقية.

عـلى النقيـض من ذلك، لا تتمتع دول الربيع العربي اليوم وأوربا القرن التاسـع عـشر بتجربـة ديمقراطية سـابقة. وفي حـين أن هناك مجتمعـاً دولياً كبـيراً يقدم الآن النماذج السياسية والدعم العملي لتحقيق الديمقراطية، فإنه عموماً يتركز في الولايات المتحدة وبقية الدول الغربية، ويبقى بالتالي موضع شـبهة وشـك بالنسبة لكثيرين في العالم العربي. هذا يختلف بشـكل ملحوظ عن احتضان دول أوربا الشرقية المتحررة حديثـاً من الهيمنة السـوفييتية للاتحـاد الأوربي وحلـف النيتو والمؤسسـات الغربية الأخرى.

لكن، بينما يتشـابه الشرق الأوسط المعاصر وأوربا القرن التاسع عشر من حيث عدم وجود خبرة مسـبقة بالديمقراطية، هناك أيضـاً اختلافات مهمة بين المنطقتين، بدءاً بالإسـلام السـياسي. لقد لعب الدين دوراً رئيسـاً في أوربا القرن التاسع عشر، فحزب الوسط الألماني والأحزاب الديمقراطية المسيحية في فرنسا وإيطاليا انتظمت أساساً للدفاع عن مصالح دينية، لا مصالح طبقية. غير أن الطبقة والقومية مع ذلك كانتـا أكثر أهمية من الدين كمصدر للهوية في أوربـا، بينما العكس صحيح في أغلب الأحيـان في الـشرق الأوسـط اليـوم. (لم تكن الأمور عـلى هذا الحال دومـاً في العالم العربي، فمنذ الخمسـينيات وحتى السبعينيات ومع انتشار بعض الأحزاب اليسارية الاشـتراكية والشـيوعية، هيمـن القوميون العلمانيـون- وليس الإسـلاميون- على السياسة العربية.)

كذلك للقوى المحافظة في الشرق الأوسط وأوربا القرن التاسع عشر شخصية وسمات مختلفة. من بين كل البلدان الإسلامية، وحدها باكستان تمتلك بنية اجتماعية من كبار ملاك الأراضي المهيمنين على جماهير واسعة من الفلاحين، تماماً كحال أوربا بداية القرن التاسع عشر. وفي معظم الدول الإسلامية والعربية، يتم اختيار النخب المحافظة من القبيلة، والأسر الملكية وزبانيتها، وضباط الجيش، والرأسماليين التابعين المحيطين بالأنظمة الاستبدادية القديمة، ومن الإسلاميين أيضاً. لم يكن للقوى المحافظة في أوربا مصادر دعم خارجية، باستثناء الدعم الذي قدمته إحداها للأخرى، في حين تلقت القوى المحافظة في الشرق الأوسط قدراً كبيراً من الدعم الخارجي على مر السنين، من الولايات المتحدة والدول الغربية الأخرى، ومن منجم الثراء الذي يمثله النفط والغاز في الخليج [العربي]. الطبقات العاملة في مختلف أرجاء المنطقة تبقى أقل قوة بكثير مما كانت عليه نظيرتها في أوربا القرن التاسع عشر؛ لأن القسم الأكبر من المنطقة، مثل اليونان وجنوب إيطاليا، عاش مرحلة «تحديث بلا تطوير». هناك نقابات عمالية في مصر وأجزاء أخرى من العالم العربي، ورغم أنها لعبت دوراً مهماً في بداية المعركة ضد النظام الاستبدادي، فإنها لا تمثل شرائح واسعة ومتنامية من السكان بالطريقة التي كانت عليها في بريطانيا أو ألمانيا القرن التاسع عشر.

مع ذلك، ثمة تشابهات عدة بين العالم العربي المعاصر وأوربا قبل قرن من الزمن. في المقام الأول، تجذُّرُ عملية التحول الديمقراطي في حراك اجتماعي قاده تغيير اقتصادي-اجتماعي تحتي. في أوربا القرن التاسع عشر، خلق تقدم التصنيع طبقة وسطى وطبقة بروليتاريا متناميتين طرداً مع ترك كتل شعبية هائلة من الفلاحين السابقين الأرياف والانتقال إلى المدن، حيث توفرت كقاعدة للتحشيد السياسي من قبل أحزاب جديدة، وتأثرت بجاذبية نداءاتها القائمة على سياسات الهوية.

يحدث شيء مشابه في الشرق الأوسط منذ العقود الأخيرة من القرن العشرين. المنطقة برمتها كانت تتمدن بسرعة، حيث ازدادت نسبة سكان المدن من 30 إلى 50 بالمئة من مجموع سكان العالم العربي بين عامي 1970 و2010 [3]. وتدل

مؤشرات التنمية البشرية التي أعدتها الأمم المتحدة (وهي مؤشرات مركبة تجمع بين الصحة والتعليم والدخل) إلى ارتفاعها بنسبة 28 بالمئة في مصر و30 بالمئة في تونس بين عامي 1990 و2010. كما ازداد عدد خريجي الجامعات والمعاهد بنسب أكبر وأسرع وتيرة، وفي كلا البلدين اشتكى الخريجون من عدم توافر أعمال تتناسب مع مؤهلاتهم ومستويات تعليمهم، وكانت هذه الفئات الأكثر ذكاء في استخدام الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي لنشر صور القمع، وتنظيم المظاهرات الاحتجاجية ضد النظام القائم.

جادل صمويل هنتنغتون في كتابه النظام السياسي في مجتمعات متغيرة بأن الطبقات الوسطى حيوية للتغيير السياسي. الثورات لا تنظمها أبداً الشرائح الأكثر فقراً، كما لاحظ؛ لأنها ببساطة لا تمتلك الموارد ولا مستويات التعليم الضرورية للتنظيم الفاعل. على النقيض من ذلك، يرجح أن تكون الطبقات الوسطى قد شهدت زيادات أسرع في مكانتها الاجتماعية، وتواجه بالتالي أشد الإحباطات إن انسدت آفاق حراكها اللاحق. والفجوة بين توقعات هذه الطبقات الوسطى وواقعها هو ما يخلق حالة عدم الاستقرار السياسي.

في ثورات الربيع العربي والثورات الأوروبية عام 1848، كانت الطبقات الوسطى الفاعل المفتاحي في تنظيم الثورة والضغط باتجاه التغيير السياسي. الانتفاضة التونسية ضد بن علي، وتظاهرات ميدان التحرير ضد مبارك، قادها أفراد من الطبقة الوسطى المدينية شعروا أن النظام الاستبدادي يحبط حظوظهم في التقدم الاجتماعي والاقتصادي. (الاضطرابات في ليبيا واليمن كانت أكثر تعقيداً، فالطبقات الوسطى هناك كانت أقل عدداً، كما مارست التنافسات القبلية المعقدة دوراً. في سورية هناك طبقة وسطى أكبر إلى حد ما، لكن الهوية الطائفية سرعان ما طغت على المظالم الطبقية أو الاقتصادية).

بيد أن قيام طبقة وسطى جديدة ليس النتاج الوحيد لظاهرة التمدين. في جوانب أخرى عديدة، يمكن النظر إلى صعود الإسلام السياسي في الشرق

الأوسط باعتباره شكلاً من سياسات الهوية أكثر منه قضية بعث ديني بحد ذاته، بحيث يمكن القول إن الدين أزاح مفهوم الطبقة كراية لتحشيد الفئات السياسية المهمشة. بمعنى آخر، يشهد الشرق الأوسط اليوم النوع نفسه من التحول الذي عاشته أوربا في نهاية القرن التاسع عشر خلال مرحلة الانتقال من القرى التقليدية إلى المدن الحديثة (*Gemeinschaft to Gesellschaft*)، بكل ما يستتبعه ذلك من تفكك وانحرافات وفوضى الهوية. على امتداد جيل ما بعد الاستقلال والتحرر من الاستعمار، كانت الوطنية العلمانية مصدر الهوية الأساس في الشرق الأوسط. لكنها فقدت مصداقيتها بحلول السبعينيات لفشلها في إنتاج نمو اقتصادي مشترك ومستدام، ولفشلها السياسي في التعامل مع قضايا مثل الصراع العربي-الإسرائيلي. الفراغ الناجم ملأه الدين الذي أصبح مصدراً واضحاً للهوية بالنسبة لأبناء الأرياف المتمدنين حديثاً، الذين أصبحت لديهم الآن قنوات فضائية وإنترنت. إن أحد أسباب قوة الإسلام السياسي اليوم تكمن في أنه يخاطب قضايا الهوية والدين والطبقة الاجتماعية في الآن ذاته.

لكن الطبقة في الشرق الأوسط المعاصر تبقى مهمة تحت قشرة السياسات الدينية. ينزع أنصار الديمقراطية الليبرالية على الطريقة الغربية لأن يأتوا عموماً من الطبقات الوسطى المدينية المتعلمة، في حين تجند الأحزاب الإسلامية- مثل الإخوان المسلمين في مصر وحركة النهضة في تونس- أعضاءها من المناطق الريفية أو من المجتمعات المدينية الفقيرة والمهمشة. ولكونها أحزاباً محظورة تحت حكم النظام الاستبدادي القديم، التفتت هذه التنظيمات إلى توفير خدمات اجتماعية مباشرة للفقراء، فكانت بالتالي في موقع جيد لتحشيد هذه الشرائح من السكان حين انفتح فضاء سياسي ديمقراطي أمامها. الشيء نفسه ينسحب على المحافظين الإسلاميين في إيران، الذين يجندون أتباعهم من شرائح المجتمع الفقيرة والأقل ثقافة.

تشير التجربة الأوربية في ثورات عام 1848 إلى أن الإطاحة الأولية بنظام استبدادي وتنظيم انتخابات ديمقراطية هما مجرد بداية لعملية تطور سياسي أطول بكثير. الديمقراطية تنبني حول مأسسة المشاركة الشعبية في عملية سياسية متفق

عليها مسبقاً، الأمر الذي يحتاج في المقام الأول إلى قيام أحزاب سياسية منظمة. كان ينبغي على ليبراليي الطبقات الوسطى التي قادت ثورات الربيع العربي الانتقال إلى تنظيم أنفسهم، كي يكونوا قادرين على المنافسة في الانتخابات؛ وكان عليهم أن يكونوا قادرين على تشكيل تحالفات وائتلافات عريضة مع الفئات الأخرى. لقد فشلت ثورات عام 1848 في القيام بكلتا المهمتين في الفترة القصيرة التي أتيحت لها، قبل أن تطغى عليها الحركات العسكرية المضادة والتابعة للمؤسسة الاستبدادية. فئات الطبقة الوسطى التي قادت الثورات العربية واجهت مشكلات مشابهة في تنظيم أنفسها على أسس بعيدة المدى للمنافسة في الانتخابات خلال السنوات القليلة الأولى بعد الانتفاضة، كونها منقسمة داخلياً ومتمركزة على قادة أفراد لا على كتل شعبية مؤيدة لها. وتواجه هذه القوى الآن حكومات عسكرية أعادت تنشيط ذاتها وسوف تقيد بشدة قدرتها على التنظيم.

في أوربا، كانت الطبقة الوسطى التي قادت الاندفاعات نحو الديمقراطية بالكاد قادرة على تحقيق الديمقراطية بمفردها، وكانت دائماً بحاجة إلى تحالفات عبر- طبقية من أنواع مختلفة. في الدانمرك، مثلاً، اصطفت فئات الطبقات الوسطى مع الفلاحين (أو بتعبير أنسب المزارعين، لأن طبقة الفلاحين القديمة كانت قد اختفت آنذاك) للمطالبة بإنهاء الحكم المطلق عام 1848؛ ثم اصطفت مع الطبقة العاملة للمطالبة بحق الانتخاب الشامل في عام 1915. وفي ألمانيا اصطفت الطبقات الوسطى مع أحزاب الطبقة العاملة في تأييد جمهورية فايمر ودعمها، كما فعلت في السويد وبلجيكا وهولندا؛ لكنها، كما في سويسرا وبريطانيا، تحالفت مع الأحزاب المحافظة لتوسيع حق الانتخاب.

في نهاية المطاف، كما أشرنا في الفصل 28، لا تدعم فئات الطبقة الوسطى بالضرورة الديمقراطية. فقد تصطف مع القوى المحافظة، لا لتوسيع الديمقراطية بل لتقييدها وإبعادها عن القوى الشعبية التي تهدد مصالحها. تلك كانت استراتيجية العديد من فئات الطبقة الوسطى في أميركا اللاتينية خلال ديكتاتوريات الستينيات والسبعينيات والثمانينيات، وفي تركيا حتى نهاية التسعينيات من القرن الماضي. كرر

هذا الأنموذج نفسه في مصر عام 2013، حين اشمئز كثير من الليبراليين السابقين من سلوك الرئيس الإسلامي محمد مرسي، الذي انتخب العام الأسبق، لدرجة أنهم دعموا الانقلاب العسكري الذي أزاحه عن السلطة.

في أوربا القرن التاسع عشر اختطفت القومية/ الوطنية التحشيد الشعبي من أجل الديمقراطية. تبدت هذه الظاهرة أولاً في الثورة الفرنسية، إذ سرعان ما تحولت الدعوة لحقوق الإنسان إلى التأكيد المتطرف على حقوق الأمة الفرنسية. الظاهرة نفسها كانت واضحة أيضاً في المانيا في السبعينيات من القرن التاسع عشر، حين أصبح كثير من ليبراليي الأربعينيات والخمسينيات مؤيدين متحمسين لبسمارك وتوحيده الأمة الألمانية بالقوة. كما ظهرت في شهر آب/ أغسطس 1914، حين اصطفت جماهير الطبقة العاملة وأحزابها، التي كانت أعضاء مؤسسة للأممية الاشتراكية الثانية، وراء حكوماتها الوطنية وخاضت غمار الحرب [العالمية الأولى].

هناك عامل ثقافي واضح عقّد بشدة، وما يزال يعقّد، إمكانية قيام الديمقراطية في الشرق الأوسط- الإسلام. كان على عدد كبير من مجتمعات الشرق الأوسط ذات الأغلبية المسلمة التعامل مع جماعات إسلامية متطرفة ومعادية للديمقراطية. لم يكن ثمة تهديد مماثل للموجة الثالثة من التحولات الديمقراطية في أوربا الشرقية أو أميركا اللاتينية، مما دفع العديد من المراقبين إلى الإشارة بأن الإسلام نفسه يشكل عقبة كأداء أمام ظهور الديمقراطية؛ كونه لم يقبل أبداً مبدأ فصل السلطات وإبعاد الكنيسة عن الدولة، وكونه ينطوي على تقليد طويل من التطرف الديني العنيف. التنظيمات الإسلامية التي التزمت بقواعد اللعبة الديمقراطية، مثل حركة النهضة في تونس والإخوان المسلمين في مصر، غالباً ما تتهم باستغلال الديمقراطية كأداة للوصول إلى السلطة، في حين أن أجندتها الحقيقية تبقى خلق دول ثيوقراطية وغير ليبرالية. استفز صعود هذه الجماعات الإسلامية الحكومات الاستبدادية المحافظة ودفعها إلى قمعها، مما أدى بدوره إلى قيام سياسات استقطابية بين بديلين غير ديمقراطيين.

ليس من الواضح تماماً ما إذا كان الإسلام السياسي سيبقى عقبة دائمة تمنع ظهور الليبرالية الديمقراطية في البلدان ذات الأغلبية المسلمة. ولا يصح الجزم بذلك أكثر من الزعم بأن القومية تجعل الديمقراطية مستحيلة في أوربا. لقد لان الإسلام السياسي وضعف على امتداد العقود الأخيرة، وغالباً ما احتل المقعد الخلفي في القرن العشرين، تاركاً المجال لحركات تقوم على القومية العلمانية أو السلطوية الليبرالية. مع مرور الزمن، كل النظم الثقافية الكبرى والمعقدة يمكن، وقد جرى بالفعل، تأويلها بطرق شتى. فعلى الرغم من وجود عقيدة مساواتية في صلب المسيحية (كما في الإسلام)، اصطفت الكنائس المسيحية مراراً إلى جانب الحكام الاستبداديين، وبررت على امتداد قرون وجود أنظمة مناهضة لليبرالية. إن جزءاً مهماً من قصة الموجة الثالثة للدمقرطة في أوربا وأميركا اللاتينية يتعلق بإعادة تأويل العقيدة الكاثوليكية بعد المجمع المسكوني الثاني في الستينيات لجعلها منسجمة مع الديمقراطية الحديثة[4]. كذلك الأمر مع الإسلام الراديكالي.

يبدو من الأرجح أن توسع الإسلام السياسي الراهن يرجع إلى الأوضاع الاجتماعية السائدة في مجتمعات الشرق الأوسط المعاصر أكثر منه نتيجة الطبيعة الجوهرية للدين الإسلامي ذاته. في الواقع، يمكن النظر إلى الإسلام السياسي على أنه شكل من سياسات الهوية، يمكن مقارنته عن قرب شديد بمتغيره القومي في أوربا. أول من جادل بهذا الرأي كان إرنست غيلنر، الذي أشار الفصل 12 إلى نظريته في أصول القومية. وكما يذكر القارئ، جادل غيلنر بأن القومية جاءت استجابة لانزياح الهوية الطارئ مع تحديث المجتمعات الأوربية، وتحولها من القرية الصغيرة إلى المدينة الكبيرة. ويحدث هذا أساساً في دول تمر بعملية التحديث، حيث تختفي الأشكال الضيقة والقديمة للهوية القائمة على صلات القرابة والعلاقات المحلية، لتحل محلها عقائد كونية شاملة تربط الأفراد بحركات ثقافية أوسع. قال غلنر إن صعود الإسلام السياسي الحديث جاء استجابة لإملاءات مشابهة جداً في الشرق الأوسط، حيث يلعب الدين الدور الذي لعبته الأمة في أوربا القرن التاسع عشر. بالنسبة للفلاح السابق المضطرب والمشوش في شوارع القاهرة أو كراتشي

الآن، أو بالنسبة للجيل الثاني من المهاجرين المسلمين في أوربا، يمكن لشخص مثل أسامة بن لادن تقديم إجابة مقنعة على السؤال: «من أنا؟» لذلك لا يعكس ظهور الإسلام السياسي في القسم الأخير من القرن العشرين عودة إسلام أبدي لا يتغير، كما يدعي دعاة الإسلام المتطرف ونقادهم على حد سواء، بل استجابة للدولة شبه-الحديثة التي يجد القسم الأكبر من الشرق الأوسط نفسه اليوم فيها.

تماماً كما تحول الدافع إلى الديمقراطية في أوربا القرن التاسع عشر إلى القومية، كذلك يخاطر التحشيد الشعبي في الشرق الأوسط باختطافه من قبل الدين[5].

الموجة الثالثة من التحولات الديمقراطية في أوربا الشرقية وأميركا اللاتينية، إذن، سوابق مضللة للربيع العربي. النموذج الأفضل تقدمه في الحقيقة رحلة أوربا الطويلة والمؤلمة من الأوتوقراطية، عبر القومية، إلى الديمقراطية. هذا المنحى التحليلي لا يوفر الراحة والعزاء لأولئك الآملين بظهور ليبرالية ديمقراطية في أي وقت قريب في العالم العربي. لنا فقط أن نأمل بأن مثل هذا التحول، إن حدث في نهاية المطاف، فلن يستغرق بأي حال الفترة نفسها التي استغرقها في أوربا. تحديداً لأن أوربا القرن التاسع عشر لم تكن لديها تجربة سابقة بالديمقراطية، وبالتالي نماذج مؤسسية واضحة تتبعها. هذه ليست حالة الشرق الأوسط الراهنة. فقد أصبحت الأنظمة التي توازن بين دول قوية وبين ضوابط قانونية للسلطة نموذجاً معيارياً حول العالم. لكن الوصول إلى هناك يعتمد على خلق مجموعة معقدة من المؤسسات المترابطة داخلياً، تسهلها بدورها التغيرات في طبيعة الشروط الاقتصادية والاجتماعية التحتية. لم يتوافر الأساس الاجتماعي لديمقراطية مستقرة في أوربا عام 1848، وقد لا يكون متوافراً بعد في أجزاء عديدة من الشرق الأوسط اليوم.

30

الطبقة الوسطى ومستقبل الديمقراطية

كيف أصبحت الطبقةُ العاملة في العالم المتقدم الطبقةَ الوسطى وقلبت توقعات ماركس؛ التقنية والعولمة ومستقبل مجتمعات الطبقة الوسطى؛ بعض التأملات حول دور العنف في تحقيق الديمقراطية الحديثة

كانت الرأسمالية الحديثة، حسب كارل ماركس، تنقاد إلى أزمة نهائية بسبب ما أسماه «فرط الإنتاج». فالاستخدام الرأسمالي للتقنية سوف يستخرج فوائض من عمل البروليتاريا، مما يؤدي إلى تركيزات أعلى للثروة وإفقار مطرد للعمال. لم تستطع البورجوازية التي أدارت هذا النظام، برغم ثروتها، استهلاك كل ما أنتجته، في حين بقيت البروليتاريا أفقر من أن تشتريه، مع أن جهدها جعله ممكناً. وسوف تقود الزيادات المتصاعدة في مستويات التفاوت إلى عجز في الطلب، وانهيار النظام على نفسه في نهاية المطاف. الطريق الوحيد للخروج من هذه الأزمة، حسب ماركس، يكمن في ثورة تعطي السلطة السياسية للبروليتاريا، وتعيد توزيع ثمار النظام الرأسمالي[1].

بدا سيناريو ماركس معقولاً في العقود الوسطى من القرن التاسع عشر في كل الدول المصنّعة. كانت ظروف العمل مروعة في مدن المصانع الجديدة وبلداتها، حيث ظهرت تكتلات هائلة من العمال المعدمين لا يعرف مصدرها. القواعد المتعلقة بساعات العمل، والسلامة، وعمالة الأطفال وما شابه، كانت إما ضعيفة

الإنفاذ أو غير موجودة كلية. بكلمات أخرى، كانت ظروف العمل في أوربا أشبه ما تكون بمثيلتها في أجزاء من الصين وفيتنام وبنغلادش وغيرها من الدول النامية في بدايات القرن الحادي والعشرين.

لكن عدة تطورات غير متوقعة طرأت على مسار الثورة البروليتارية، أولها حقيقة أن عوائد العمل بدأت ترتفع. جاءت المكاسب المبكرة نتيجة نمو اقتصادي كثيف مع تحشيد العمال الجدد من سكان الأرياف. لكن تلك العملية بلغت حدودها الطبيعية، وبدأ أجر العمل نسبةً إلى رأس المال يرتفع. هذه الديناميكية تحدث اليوم في الصين، حيث ارتفعت تكلفة العمل بسرعة في العقود الأولى من القرن الحادي والعشرين.

ثانياً، بدأت دول عدة، في مقدمتها الولايات المتحدة، اعتماد أنظمة تعليم عام شاملة، بالإضافة إلى توظيف استثمارات متزايدة في التعليم العالي. لم يكن ذلك ببساطة قضية كرم اجتماعي: الصناعات الحديثة احتاجت مهندسين ومحاسبين ومحامين وموظفين إداريين وعمالاً مؤقتين بحد أدنى من مهارات القراءة والكتابة والحساب يعملون بالساعة. تكلفة العمل الأعلى كان يمكن تبريرها بسهولة إذا قابلتها زيادة في الإنتاجية، التي كانت بدورها نتاج التقنية الأفضل والزيادة في الرأسمال البشري.

ثالثاً، أدى انتشار حق الانتخاب الذي وصفناه في الفصول السابقة إلى توسيع السلطة السياسية للطبقات العاملة. حدث ذلك عبر النضالات لشرعنة نقابات العمال وقوننتها وتوسيعها، وعبر صعود الأحزاب السياسية المرتبطة بها، مثل حزب العمال البريطاني والحزب الاشتراكي الديمقراطي الألماني. بدأت طبيعة الأحزاب المحافظة تتغير أيضاً: بدل تمثيل ملاك الأراضي الأغنياء، حولت الأحزاب المحافظة قاعدة دعمها إلى نخب الطبقات الوسطى الجديدة. ثم استخدمت الطبقات العاملة سلطتها السياسية الجديدة في وضع وإنفاذ تشريعات اجتماعية تنظم شروط العمل،

مما أدى إلى التحريض على تبني سياسات دولة رعاية أوسع، مثل التقاعد والرعاية الصحية العامة.

رابعاً، ببساطة، توقفت الطبقة العاملة عن النمو في العقود الوسطى من القرن العشرين، سواء من حيث الأعداد الكلية أو كنسبة من القوى العاملة. تضاءل في الواقع الحجم النسبي لبروليتاريا ماركس مع الارتفاع الكبير في مستوى معيشة العمال، مما أتاح لهم الانتقال إلى الطبقة الوسطى. أصبحت للعمال الآن ملكيات خاصة، وحصلوا على نوعية تعليم أفضل، فصار من الأرجح بالتالي أن يصوتوا لأحزاب سياسية تستطيع حماية امتيازاتهم بدل أحزاب تدفع إلى قلب الوضع القائم.

خامساً، ظهرت طبقة جديدة من الفقراء والمحرومين تحت طبقة البروليتاريا الصناعية، وتكونت غالباً من المهاجرين الجدد وأبناء الأقليات العرقية والإثنية وغيرهم من المهمشين. عملت هذه الفئات في مهن خدمية أدنى أجراً، أو بقيت عاطلة عن العمل ومعتمدة على الإعانات الحكومية. عمال الصناعات التحويلية، الذين تمثلهم نقابات العمال، أصبحوا نوعاً من الأرستقراطية ضمن فئات القوى العاملة. فالغالبية العظمى من العمال الجدد لا تحظى بمثل هذا التمثيل؛ في بلدان ارتبطت فيها امتيازات العمل، مثل تعويضات التقاعد، بوظائف نظامية، دخل العمال الجدد قطاع العمل غير الرسمي، حيث لا يتمتعون إلا بالقليل من الحقوق المتعينة قانوناً، وغالباً ما لا يتوافر لهم حق الملكية القانونية للأراضي أو المنازل التي يشغلونها. في أمريكا اللاتينية وأجزاء أخرى كثيرة من العالم النامي، يشكل قطاع العمل غير الرسمي ربما 60 إلى 70 بالمئة من مجموع القوى العاملة. وعلى عكس الطبقة العاملة الصناعية، كان من الصعوبة بمكان تنظيم هذه الفئة من «الفقراء الجدد» لغرض سياسي. فبدلاً من العيش في مواقع إيواء كبيرة داخل مدن المصانع وبلداتها، يتفرق هؤلاء في طول البلاد وعرضها، وغالباً ما يكونون أصحاب مشاريع خاصة يعملون لحسابهم.

أخيراً، ترك اليسار السياسي عبر العالم تركيزه على قضايا الاقتصاد والطبقة، وتشظى جراء انتشار سياسات الهوية. أشرت للتو إلى كيف تقوض تضامن الطبقة العاملة بفعل القومية زمن الحرب العالمية الأولى. لكن ظهور أشكال جديدة للهوية في العالم المتقدم منتصف القرن العشرين- تمحورت بمجملها حول تمكين السود، والحركة النسائية، والبيئية، والمهاجرين، وحقوق السكان الأصليين، وحقوق المثليين- خلق مجموعة جديدة من القضايا العابرة للخطوط الطبقية. جاءت قيادة العديد من هذه الحركات من النخب الاقتصادية، وغالباً ما تعارضت خياراتها الثقافية مع خيارات ناخبي الطبقة العاملة التي كانت يوماً حصناً حصيناً للسياسات التقدمية.

كانت سياسات الهوية وإزاحتها للسياسات الطبقية مربكة جداً للماركسيين الأقدم، الذين تعلقوا لسنوات طويلة بالطبقة العاملة الصناعية القديمة باعتبارها فئتهم المفضلة من المحرومين. حاولوا تفسير ذلك التحول عبر ما أسماه إرنست غيلنر «نظرية العنوان الخطأ»: «تماماً كما يعتقد غلاة المسلمين الشيعة بمقولة ضَلَّ الأمين، أي إن كبير الملائكة جبريل أخطأ بتنزيل الوحي على محمد بدلاً من علي، كذلك يريد الماركسيون أن يؤمنوا أساساً بأن روح التاريخ أو الوعي الإنساني ارتكبت غلطة غبية شنيعة. كانت رسالة الصحوة موجهة إلى طبقات، لكنها بخطأ بريدي فظيع وصلت إلى أمم». الرسالة نفسها في الشرق الأوسط المعاصر، أضاف غيلنر، وصلت خطأً إلى الأديان بدل الأمم، لكن الدينامية الاجتماعية التحتية كانت واحدة[2].

أول أربعة من هذه التطورات الستة التي لم يتوقعها كارل ماركس، تتركز جميعها حول ظاهرة واحدة: تحول الطبقة العاملة إلى طبقة وسطى عريضة. في ختام النصف المضطرب الأول من القرن العشرين، وجدت الديمقراطيات المتقدمة في أوربا وأميركا الشمالية نفسها في وضع مريح. لم تعد سياساتها مستقطبة بحدة بين أوليغارشية ثرية وطبقة عاملة كبيرة أو أغلبية فلاحية، تشتبكان معاً في صراع صفري على توزيع الموارد. في العديد من البلدان المتقدمة، تطورت الأوليغارشيات

القديمة إلى نخب رأسمالية أكثر ابتكاراً في مجال المال والأعمال، أو زالت مادياً من الوجود بفعل الثورة والحرب. وكسبت الطبقات العاملة عبر النقابات والنضال السياسي امتيازات أكبر جعلتها طبقة وسطى في نظرتها وتوجهاتها السياسية. أفقدت الفاشية اليمين المتطرف مصداقيته، وأفقد ظهور الحرب الباردة وتهديد روسيا الستالينية اليسار الشيوعي مصداقيته أيضاً. ترك ذلك الملعب السياسي لأحزاب يمين-الوسط ويسار-الوسط، التي اتفقت عموماً على إطار ديمقراطي ليبرالي. لم يعد الناخب الوسطي- وهو مفهوم أثير لدى علماء السياسة- شخصاً فقيراً يطالب بتغييرات نسقية وشاملة على النظام الاجتماعي، بل واحداً من أفراد الطبقة الوسطى له مصلحة في النظام القائم.

لم تكن مناطق العالم الأخرى محظوظة إلى هذا الحد. في أميركا اللاتينية، هناك إرث طويل من مستويات التفاوت العالية. ولم يتم القضاء في العديد من دولها على الأوليغارشية القديمة من ملاك الأراضي عبر النضالات السياسية التي عمت أوربا. فوائد النمو الاقتصادي اشتركت بها الطبقات العاملة المنظمة، وليس مجموع القوى العاملة في القطاع غير الرسمي، وظهرت نتيجة ذلك سياسات استقطابية حادة تذكر بالقارة الأوربية في القرن التاسع عشر. ولعل أحد أعراض هذا الصراع الطبقي الأساس بقاء جماعات متطرفة معادية للنظم القائمة في العديد من بلدانها- مثل الأحزاب الشيوعية بقيادة كوبا، والتوباماروس في الأوروغواي، والساندينيستا في نيكاراغوا، وجبهة تحرير فارابوندو مارتي الوطنية في السلفادور، ومؤخراً الحركة البوليفارية بزعامة هيوغو تشافيز في فنزويلا.

منذ أيام أرسطو، آمن المفكرون بأن الديمقراطية المستقرة ينبغي أن تقوم على طبقة وسطى عريضة؛ لأن مجتمعات التطرفات في الغنى والفقر تبقى عرضة الهيمنة الأوليغارشية أو الثورة الشعبوية. اعتقد كارل ماركس أن الطبقة الوسطى ستبقى دائماً أقلية منعمة صغيرة في المجتمعات الحديثة، لكن بحلول النصف الثاني من القرن العشرين، أصبحت الطبقة الوسطى الغالبية العظمى من سكان المجتمعات المتقدمة عموماً، فأضعفت بذلك جاذبية الماركسية.

زاد ظهـور مجتمعات الطبقة الوسـطى أيضـاً من شرعية الديمقراطيـة الليبرالية كنظام سياسي. أشرت في الفصل 28 إلى النقد الذي وضعه كتاب مختلفون باختلاف موسكا وباريتو وماركس، في أن قيام الديمقراطية الليبرالية في النهاية عملية مضللة تقنّـع استـمرارية حكـم النخـب. لكـن قيمـة الديمقراطيـة المنهجية وتوسـيع حق الانتخـاب أصبحـت واضحة تمامـاً في القرن العشرين. لقد اسـتخدمت الأغلبيات الديمقراطية في أوربا وأميركا الشـمالية صندوق الاقتراع لاختيار السياسات المفيدة لهـا، وتنظيم الأعـمال التجارية الكبرى، ووضع أحكام وقوانـين دولة الرفاه وإعادة التوزيع.

من ينتمي إلى الطبقة الوسطى؟

قبل الانتقال إلى تحليل الآثار السياسية لصعود الطبقة الوسطى إلى حد أبعد، من الضروري الرجوع خطوة إلى الوراء وتعريف ماهية الطبقة الوسـطى. هناك خلاف بين علماء الاقتصاد وعلماء الاجتماع حول طرق التفكير بمفهوم الطبقة. الفئة الأولى تنـزع إلى تعريفـه من حيـث الدخل، وإحدى الطـرق المألوفة لتحديـد الدخل تختار ببسـاطة نطاقـاً معيناً، مثـل الثلاثة أخماس الوسـطى لتوزعه في دولة مـن الدول، أو تحسـب دخـول الأفـراد الواقعة ضمناً بـين 0.5 إلى 1.5 من متوسـط الدخل. لكن ذلك يجعل تعريف الطبقة الوسطى قائماً على متوسط دخل المجتمع وثروته، وبالتالي غـير قابـل للمقارنة عـبر الأمم؛ فأن تكـون طبقة وسـطى في البرازيـل يعني معدل اسـتهلاك أدنـى بكثير من مثيلـه في الولايات المتحدة. لتجنب تلك المشـكلة، اختار بعض الاقتصاديين مسـتوى اسـتهلاك ثابتاً، يتراوح بين حد أدنى يبلغ 5 دولارات أميركيـة في اليوم، أو 1.800 دولار سـنوياً، مقدراً بالقـوة الشرائية المكافئة، وحد أقصى يصل إلى دخل سـنوي يتراوح بـين 6.000 إلى 31.000 ألف دولار بالقيمة الثابتة لسعر صرف الدولار عام 2010. هذا يحل مشكلة، لكنه يخلق مشكلة أخرى؛ لأن مفهوم الفرد للمكانة الطبقية في أغلب الأحيان نسـبي وليس مطلقاً. وكما أشار

آدم سميث في كتابه ثروة الأمم، قد يكون الشخص المعدم في إنكلترا القرن الثامن عشر عاش حياة ملك في إفريقيا.

في تقليد بدأ بكارل ماركس، ينزع علماء الاجتماع إلى النظر ليس إلى مقاييس الدخل بل كيفية اكتسابه- أي الوضع المهني، ومستوى التعليم، والأصول التي يملكها الفرد. لأغراض فهم المضامين السياسية لنمو الطبقة الوسطى، تبقى مقاربة علم الاجتماع أفضل بكثير؛ المقاييس البسيطة للدخل أو الاستهلاك، سواء نسبية أم مطلقة، قد تخبرنا شيئاً عن العادات الاستهلاكية للشخص المعني، لكنها تخبرنا القليل نسبياً عن ميوله السياسية. نظرية هنتنغتون حول الفجوة بين التوقعات والواقع، وأثرها في زعزعة الاستقرار، ترتبط عن قرب بالوضع الاجتماعي والمهني أكثر من أي مستوى دخل ثابت. على سبيل المثال، شخص فقير ذو مكانة اجتماعية ومستوى تعليم متدنيين، ارتفع لفترة وجيزة فوق مستوى الفقر ثم سقط في مهاويه ثانية، يرجح أن يكون أكثر انشغالاً بالقضايا اليومية لبقائه من أن يكون ناشطاً سياسياً؛ في حين أن شخصاً من الطبقات الوسطى- لنقل إنه يحمل درجة جامعية ولا يجد وظيفة ملائمة «فيسقط» إلى مستوى اجتماعي يعتبره دون مستوى كرامته- يرجح أن يكون على عكس ذلك أكثر تحدياً سياسياً.

إذن، من وجهة نظر سياسية، المحدّد المهم لمكانة الطبقة الوسطى هو المهنة ومستوى التعليم وملكية أصول (بيت أو شقة أو سلع استهلاكية معمّرة) قد تهددها الحكومة. أشار تعريف ماركس الأصلي «للبورجوازية» إلى ملكية وسائل الإنتاج، لكن إحدى سمات العالم الحديث أن هذا الشكل من الملكية أصبح، عبر ملكية الأسهم وأنظمة التقاعد، ديمقراطياً إلى حد كبير. حتى إذا كان المرء لا يملك رأسمالاً كبيراً، فإن عمله في مهنة أو وظيفة على مستوى تنفيذي غالباً ما يمنحه نوعاً من الأفق والمكانة الاجتماعية يختلف تماماً عن الأجير أو العامل منخفض المهارات.

يرجح عموماً أن شخصاً من طبقة وسطى قوية، يمتلك بعض الأصول ويتمتع بنصيب من التعليم، سوف يؤمن بالحاجة إلى وجود حقوق ملكية ومحاسبة

ديمقراطية. فالمرء يريد حماية قيمة ممتلكاته من حكومات جشعة أو عديمة الكفاءة، ويرجح أن يتوافر لديه الوقت للمشاركة السياسية (أو المطالبة بحق المشاركة)، لأن الدخل الأعلى يوفر هامشاً أفضل لبقاء العائلة. وقد أظهرت دراسات عبر- أممية عدة أن لدى أبناء الطبقة الوسطى قيماً سياسية مختلفة عن قيم الفقراء، فهم أكثر تقديراً للديمقراطية، وأكثر تسامحاً مع أساليب حياة مختلفة، ويريدون المزيد من الحريات الفردية، إلخ. جادل الباحث السياسي رونالد إنغلهارت، الذي أشرف على «مسح القيم العالمية»، وهو استبيان هائل يسعى إلى قياس تغير القيم حول العالم، بأن التحديث الاقتصادي ومكانة الطبقة الوسطى ينتجان ما أسماه قيماً «ما بعد- مادية»، حيث أصبحت قضايا الديمقراطية والمساواة والهوية أكثر بروزاً وأهمية من قضايا إعادة التوزيع الاقتصادي الأقدم عهداً. كما ربط وليام إيسترلي بين ما دعاه «إجماع الطبقة الوسطى» وبين ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي، والتعليم، والصحة، والاستقرار، وغيرها من النتائج الإيجابية. كما ينظر إلى الطبقات الوسطى اقتصادياً على أنها تحمل القيم «البورجوازية» في العمل الجاد والانضباط الذاتي والمنظور الأبعد مدى الذي يشجع الادخار والاستثمار[3].

من النقاش السابق لأوربا القرن التاسع عشر، ينبغي أن يكون واضحاً الآن أن الطبقات الوسطى ليست مناصراً حتمياً للديمقراطية. يصح هذا تحديداً في وضع لا تزال الطبقات الوسطى تشكل فيه أقلية من السكان، ففتح باب المشاركة السياسية الشاملة تحت هذه الظروف قد يؤدي إلى مطالب كبيرة وغير مقبولة لإعادة التوزيع. وفي هذه الحالة، قد تختار الطبقات الوسطى الاصطفاف مع الحكام الاستبداديين الواعدين بالاستقرار وحماية حقوق الملكية.

يمكن القول جدلاً إن هذه حال تايلاند والصين المعاصرتين. فقد تحول النظام السياسي في تايلاند بين عامي 1992 و1997 من نظام استبدادي عسكري إلى مجتمع ديمقراطي مفتوح إلى حد معقول، مما مهد الطريق أمام صعود السياسي الشعبوي ثاكسين شيناواترا. نظم ثاكسين، وهو أحد أغنى رجال الأعمال في تايلاند، حزباً سياسياً جماهيرياً على أساس البرامج الحكومية لتخفف عبء الديون وتوفير الرعاية

الصحية لسكان الأرياف التايلانديين. الطبقات الوسطى التي دعمت بقوة الانفتاح الديمقراطي في التسعينيات انقلبت على ثاكسين ودعمت انقلاباً عسكرياً أزاحه عن السلطة عام 2006. اتهم ثاكسين بالفساد وإساءة استخدام السلطة، وكان عليه منذ ذلك التاريخ ممارسة السلطة من المنفى. أصبحت تايلاند فيما بعد مستقطبة بحدة بين مؤيدي ثاكسين من جماعة القمصان الحمر، وأتباع الطبقات الوسطى من أصحاب القمصان الصفر، ثم شهدت قيام حكومة منتخبة دفعها خارج السلطة انقلاب عسكري آخر عام 2014[4].

قد تكون الصين تشهد دينامية مماثلة اليوم. من الواضح أن حجم الطبقة الوسطى الصينية يعتمد على تعريفنا للمفهوم، لكن يقدر تعدادها بين حوالي 300 إلى 400 مليون من أصل 1.3 بليون نسمة. تشكل هذه الطبقات الوسطى الجديدة في أغلب الأحيان مصدر مقاومة للحكومة الاستبدادية، فهي من يظهر أفرادها على «سيناويبو» (المكافئ الصيني لتويتر)، ومن ينشر أخطاء الحكومة وينتقدها. تشير المسوحات من مصادر مثل «آسيا باروميتر» إلى وجود تأييد واسع للديمقراطية في الصين، لكن لدى سؤالهم عن المحتوى المحدد للديمقراطية، يربطها كثير من المستطلع آراؤهم إما بقدر أكبر من الحريات الشخصية أو بحكومة تستجيب لحاجاتهم. ويعتقد كثيرون أن الحكومة الصينية الراهنة توفر لهم هذه الأشياء، وأنهم لا يعارضون النظام ككل. لذلك ليس من المرجح على المدى القصير أن تعبر الطبقة الوسطى الصينية عن دعمها تحولاً إلى ديمقراطية متعددة الأحزاب وحق انتخاب شامل، مع أنه من الصعوبة بمكان الحصول على بيانات استطلاع دقيقة حول هذا الموضوع.

تشير الحالتان التايلاندية والصينية، بالإضافة إلى الحالات الأوربية في القرن التاسع عشر، إلى أن حجم الطبقة الوسطى بالنسبة إلى بقية فئات المجتمع متحول بالغ الأهمية في تحديد سلوكها السياسي. حين تشكل الطبقة الوسطى بين 20–30 بالمئة فقط من السكان، قد تقف إلى جانب القوى غير الديمقراطية؛ كونها تخشى نوايا الجماهير الأفقر تحتها، والسياسات الشعبوية التي يمكن أن تتبعها. لكن حين تصبح

الطبقة الوسطى أكبر فئات المجتمع، يتقلص الخطر. قد تصبح الطبقة الوسطى في الواقع قادرة آنذاك على التصويت بنفسها لصالح أنواع مختلفة من فوائد دولة الرعاية وتربح من قيام الديمقراطية. لعل ذلك يساعد في تفسير السبب بأن الديمقراطية تصبح أكثر استقراراً على مستويات أعلى من معدل دخل الفرد، نظرا لأن حجم الطبقة الوسطى بالنسبة إلى الفقراء تتزايد عادة مع ازدياد الثروة. فمجتمعات الطبقة الوسطى، مقابل مجتمعات بطبقة وسطى، تبقى القاعدة الصلبة للديمقراطية.

ظهرت مثل هذه المجتمعات في أوربا في العقود الأولى بعد الحرب العالمية الثانية، وما تزال تنتشر تدريجياً إلى أجزاء أخرى في العالم منذ ذلك التاريخ. الموجة الثالثة من الدمقرطة لم «يسببها» صعود الطبقة الوسطى، لأن العديد من التحولات الديمقراطية حدثت في بلدان- مثل إفريقيا جنوب الصحراء- لم توجد فيها طبقات وسطى كبيرة في ذلك الوقت. العدوى، والمحاكاة، وفشل الأنظمة الاستبدادية القائمة، كانت كلها عوامل مهمة في إطلاق التحولات الديمقراطية. لكن القدرة على تعزيز ديمقراطيات ليبرالية مستقرة تبدو أكبر في دول تتوفر على طبقات وسطى كبيرة وعريضة، على عكس الدول التي توجد فيها طبقة وسطى صغيرة نسبياً ومحشورة بين نخبة غنية وجماهير الشعب الفقيرة. تحولت إسبانيا، الدولة التي بدأت موجة الدمقرطة الثالثة، من مجتمع زراعي متخلف زمن الحرب الأهلية في الثلاثينيات إلى مجتمع أكثر حداثة أوائل السبعينيات. ونظراً لكونها محاطة بنماذج ديمقراطية ناجحة في الاتحاد الأوربي، كان من السهل عليها التفكير بإحداث تحول ديمقراطي آنذاك أكثر مما كان قبل جيل واحد.

هذا يشير إلى أن الآفاق المستقبلية للديمقراطية عالمياً تبقى جيدة، برغم الانتكاسات الطارئة خلال السنوات الأولى من بداية القرن الحادي والعشرين. يتوقع تقرير أعدته مجموعة غولدمان ساكس المصرفية أن يرتفع إنفاق ذوي الدخل الواقع ضمن نطاق الثلاثة أخماس الوسطى في العالم، من المعدل الحالي البالغ 31 بالمئة من الدخل العالمي الكلي إلى 57 بالمئة بحلول عام 2050 [5]. ويتوقع تقرير لمعهد الدراسات الأمنية التابع للاتحاد الأوربي أن أعداد الطبقات الوسطى سوف

يزداد من 1.8 بليون نسمة عام 2009 إلى 3.2 بليون نسمة عام 2020، و4.9 بليون نسمة عام 2030 (من أصل عدد السكان المتوقع أن يبلغ 8.3 بليون نسمة) [6]. يتنبأ التقرير بأن يحدث القسم الأكبر من هذا النمو في قارة آسيا، خصوصاً الصين والهند، لكن كل مناطق العالم سوف تشترك في هذا المنحى.

لا يكفي النمو الاقتصادي بحد ذاته لخلق استقرار ديمقراطي إذا لم يكن مشتركاً على نطاق واسع. أحد أكبر التهديدات للاستقرار الاجتماعي في الصين اليوم هو التزايد السريع في تفاوت معدلات الدخل منذ أواسط التسعينيات، إذ بلغ مستويات أميركا اللاتينية عام 2012 [7]. أميركا اللاتينية نفسها بلغت مكانة المناطق متوسطة-الدخل قبل شرق آسيا بفترة طويلة، لكنها ما زالت تعاني مستويات عالية من التفاوت والسياسات الشعبوية التي تنجم عنها. أحد أكثر التطورات الواعدة في المنطقة، كما وثقها عالما الاقتصاد لويس فيليبه لوبيز-كالفا ونورا لستغ، يكمن في التراجع الملحوظ لتفاوت مستويات الدخل في العقد الأول من القرن العشرين[8]. كما حققت الطبقة الوسطى مكاسب مهمة في أميركا اللاتينية، فقد انخفضت نسبة سكان المنطقة المصنفين «فقراء» من 44 بالمئة عام 2002 إلى 32 بالمئة عام 2010، حسب إحصاءات اللجنة الاقتصادية لأميركا اللاتينية التابعة للأمم المتحدة[9]. لا يُعرف السبب المحدد لتراجع مستويات التفاوت في الدخل، لكن يمكن عزو جزء منه إلى السياسات الاجتماعية، مثل برامج التحويلات النقدية المشروطة[*] التي تتعمد توزيع المساعدات على الفقراء.

الطبقة الوسطى والزبائنية

قد يكون لقيام طبقة وسطى كبيرة آثار مهمة أيضاً على ممارسات المحسوبية والزبائنية وأشكال الفساد السياسي الأخرى المرتبطة بها. جادلتُ سابقاً بأن الزبائنية شكل مبكر من الديمقراطية: في مجتمعات يكثر فيها الناخبون الفقراء وقليلو

(*) برامج تهدف إلى الحد من الفقر بتوزيع مساعدات مشروطة على الفقراء، مثل حصولهم على اللقاحات الضرورية، أو مراجعة عيادات الأطباء، أو تسجيل أبنائهم في مدارس حكومية.

التعليـم، غالباً ما يكون أسـهل أشـكال التحشـيد الانتخابي تقديـم إعانات ومنافع فرديـة، مثـل الأعطيات العينيـة والخدمات السياسـية ووظائف القطـاع العام. هذا يشير إلى أن الزبائنية سوف تنحسر مع ازدياد غنى الناخبين، إذ لا يصبح من المكلف أكثـر على السياسـيين رشـوتهم فحسـب، بل يـرى الناخبون أنفسـهم أن مصالحهم مرتبطة بسياسات عامة أعرض لا بمنافع فردية.

نموذجياً، جاء إصلاح الخدمة المدنية، حيثما حدث، على أكتاف الطبقة الوسطى الصاعـدة. رأينا في الفصل 8 كيف أن إصلاحـات نورثكوت-تريفليان في بريطانيا خدمـت مصالـح الطبقات الوسـطى الجديـدة، التي وجدت نفسـها مسـتبعدة من شـبكات الرعاية الأرسـتقراطية القديمة. تعريفاً إلى حد ما، أي طبقة وسطى يخلقها النمو الرأسمالي تبقى مؤيدة للـ«الجَدَارَقراطية» (meritocracy). كذلك في الولايات المتحـدة، قادت عملية إصلاح الخدمة المدنية خـلال "الحقبة التقدمية" فئات الطبقة الوسطى التي بقيت خارج نظام الرعاية القائم. احتقر هؤلاء المتعلمون الذين كانوا عـلى الأغلب رجـال أعمال بروتسـتانت ومحامـين وأكاديميين الماكينـات الانتخابية الفاسـدة لسياسيين حشـدوا جماهير المهاجرين في المدن الأميركية المتنامية للتصويت لصالحهـم. أضـف إلى ذلك أن التجـار والصناعيـين كانوا بحاجـة إلى جهاز خدمة مدنية كفؤ لتوفير خدمات متوقعة من الحكومة تزداد تعقيداً باطراد. في الصين والهند والبرازيـل، كل الحركات المعاصرة ضد الفسـاد تجند أعضاءهـا بكثافة من الطبقات الوسطى.

لكـن، كـما حال الديمقراطية، لا يعني مجرد ظهور الطبقة الوسـطى أن هذه الفئة سـوف تؤيد أوتوماتيكيـاً الحكومات النظيفة وتنهي السياسـات الزبائنية. الفاعلون الاجتماعيـون الجـدد قـادرون تمامـاً عـلى العمـل ضمـن شـبكات الرعايـة القائمة والاسـتفادة منها. في الولايات المتحدة، تعلمت شركات السـكك الحديدية- رائدة الحداثة التقنية في القرن التاسع عشر- كيف تشتري السياسيين وتستغل نظام الرعاية لمصلحتهـا بسرعة كبـيرة، إذ قيل إن مصالح السـكك الحديدية اشـترت العديد من الهيئـات التشريعيـة في الولايـات الغربية بأكملهـا. في الواقع، كانـت قدرة شركات

السكك الحديدية على أداء هذه اللعبة السياسية أحد الأسباب وراء رغبة الجماعات الزراعية الأقدم، مثل مزارعي الوسط الغربي الأميركي، بالانضمام إلى الائتلاف التقدمي دعماً لإصلاح الخدمة المدنية.

وهكذا، مع حدوث النمو الاقتصادي، هناك ما يشبه السباق بين مختلف المصالح لتجنيد الطبقات الوسطى الجديدة في خدمة قضاياها. سياسيو الرعاية القدماء كانوا على استعداد تام لتوسيع سخائهم بحيث يشمل شراء داعمين لهم من أعضائها. لكن، كما في الديمقراطية، سوف تعتمد رغبة الطبقات الوسطى بدعم الطرف الإصلاحي في هذا الصراع على عددها، وإحساسها بالأمن الاقتصادي، ومكانتها الاجتماعية. إذا شعرت الطبقة الوسطى بالإقصاء وعدم الاعتراف من قبل الفئات الأعلى، كما في بريطانيا، أو الأدنى (والتي مع ذلك تمتلك السلطة السياسية)، كما في الولايات المتحدة، فإن من الأرجح أن تحول سخطها إلى الإصلاح أو الإطاحة بالنظام الزبائني القائم.

مستقبل الديمقراطية

إن وجود طبقة وسطى عريضة ليس شرطاً كافياً ولا لازماً لقيام الديمقراطية الليبرالية. لكنه مفيد جداً لصونها وإدامتها. يوتوبيا كارل ماركس الشيوعية لم تتحقق في العالم المتقدم لأن بروليتاريته العالمية تحولت إلى طبقة وسطى عالمية. وفي العالم النامي، دعمت الطبقات الوسطى الجديدة الديمقراطية في إندونيسيا وتركيا والبرازيل، وتَعِد بإقلاق النظام الاستبدادي في الصين. لكن ما الذي يحدث للديمقراطية الليبرالية إذا عكست الطبقة الوسطى مسارها وبدأت بالانكماش؟

للأسف، هناك دلائل كثيرة على أن هذه العملية قد تكون بدأت تتكشف للتو في العالم المتقدم، حيث يزداد معدل تفاوت الدخل بشكل هائل منذ ثمانينيات القرن الماضي. ويتجلى ذلك بأوضح صوره في الولايات المتحدة، إذ حصل واحد بالمئة من أغنى الأسر على 9 بالمئة من الناتج الإجمالي المحلي عام 1970، وعلى 23.5 بالمئة

عـام 2007. وحقيقـة أن مثل هذا الكم مـن ناتج النمو الاقتصـادي في تلك الفترة ذهـب إلى عدد صغير نسـبياً من النـاس في أعلى هرم توزع الثـروة، هو الوجه الآخر لظاهرة الركود في مداخيل الطبقات الوسطى منذ السبعينيات[10].

عدة عوامل أخفت هذا الركود عن الأنظار في الولايات المتحدة وبلدان أخرى. فقد شـهدت الفترة نفسـها دخول أعداد كبيرة من النسـاء إلى القـوة العاملة، مما زاد دخـل الأسرة في الوقـت الـذي وجـد كثـير من رجـال الطبقـة الوسـطى أن القيمة الحقيقيـة لرواتبهـم تتضاءل باطراد. علاوة على ذلك، وجد السياسـيون حول العالم أن القروض المدعومة والرخيصة بديل مقبول لإعادة توزيع الدخل المباشر، ما أدى إلى ازدهـار مدعوم حكومياً في قطاع الإسـكان. الأزمة الماليـة عام 2008-2009 إحدى نتائج هذا المنحى[11].

ثمـة مصادر عدة لهـذا التفاوت المتصاعـد، ولا يمكن السـيطرة إلا على بعضها فقط من خلال السياسات العامة. العولمة إحدى المصادر الشريرة التي تكثر الإشارة إليهـا- حقيقة أن انخفاض تكلفـة النقل والاتصالات أضـاف عملياً مئات ملايين العـمال منخفضي مسـتوى المهارة إلى سـوق العمـل العالمي، ممـا أدى إلى تدني أجور المهارات الموازية لها في الدول المتقدمة.

بـدأت بعـض الصناعـات التحويليـة تعـود إلى الولايـات المتحـدة وغيرها من البلـدان المتقدمـة نتيجة ارتفـاع تكلفة العمل في الصين وغيرها من بلدان الأسـواق الناشـئة. لكن هذا حصل جزئياً فقط لأن تكلفة العمل، كنسبة من التكاليف الكلية للصناعـات التحويليـة، أصبحـت أقل بكثـير نتيجة الأتمتـة. هذا يعنـي أنه من غير المرجـح أن يعيد الإنتاج المحلي المتجدد الأعداد الهائلة من وظائف الطبقة الوسـطى المفقودة في المرحلة الأولية من تراجع التصنيع.

ويشـير ذلـك بدوره إلى التقـدم التقني، وهـو عامل بعيد المدى وأكثـر أهمية، إذ يعتـبر بمعنـى ما الوسـيط التحتي المسـاعد للعولمـة. على امتـداد عقـود، كان هناك اسـتعاضة مسـتمرة عـن العمل البـشري بالتقنية، الأمـر الذي جلب معـه في القرن

التاسع عشر وبدايات القرن العشرين فوائد ضخمة، ليس فقط للنخب بل أيضاً للقاعدة العريضة من الناس في الدول المُصنِّعة. خلقت الابتكارات التقنية الكبرى في تلك الفترة أعداداً كبيرة من وظائف العاملين منخفضي مستوى المهارة في سلسلة طويلة من الصناعات- الفحم والفولاذ، والصناعات الكيماوية، والتحويلية، وصناعة البناء. لقد أثبت اللوضيون (Luddites) المعادون للتغير التقني أنهم كانوا على خطأ كبير من حيث انفتاح فرص جديدة وأعلى أجراً للعمل، بدل الفرص التي خسروها. عملياً، خفّض ابتكار هنري فورد خط التجميع لإنتاج السيارات في منشأته في هايلاند بارك بمدينة ميشيغان متوسط مستوى المهارة المطلوب لصناعة سيارة، إذ فكك العمليات المعقدة لصناعة العربات اليدوية سابقاً إلى خطوات بسيطة ومتكررة يستطيع أي شخص بمستوى تعليمي لا يتجاوز الصف الخامس إنجازها. هذا تحديداً هو النظام الاقتصادي الذي دعم صعود الطبقة الوسطى العريضة، والسياسات الديمقراطية التي ارتكزت عليه.

لكن التقدم الأحدث عهداً في تقنية المعلومات والاتصالات كان له آثار اجتماعية مختلفة تماماً. أزالت الأتمتة عدداً كبيراً من وظائف خط التجميع منخفضة مستوى المهارة، وارتقت الآلات الذكية عاماً بعد عام على سلم المهارات لتقضي على المزيد من الوظائف التي شغلها سابقاً عمال الطبقة الوسطى[12]. يستحيل في الواقع فصل التقنية عن العولمة: بدون الاتصالات السريعة عريضة النطاق، وانخفاض تكلفة النقل، ما كان القيام بعمليات التعهيد الخارجي لخدمة العملاء ممكناً، ولا مكاتب المساندة الخلفية العاملة من الولايات المتحدة وأوربا إلى الهند والفلبين، ولا إنتاج أجهزة الهاتف الجوال «آي فون» في مدينة شينجن [الصينية]. كما في الفترات الأسبق، تتجدد الوظائف منخفضة مستوى المهارة التي يجري تدميرها في هذه العملية بوظائف أحدث وأعلى أجراً، لكن متطلبات المهارة وأعداد مثل هذه الوظائف تختلف كثيراً عما كانت عليه في عهد هنري فورد.

كان هناك دائماً تفاوت في الدخل، نتيجة الاختلافات الطبيعية في الموهبة والشخصية. غير أن العالم التقني اليوم يضخم هذه الاختلافات إلى حد هائل. في

مجتمع زراعي في القرن التاسع عشر، لم يكن لأصحاب المهارات العالية في الرياضيات فرص كثيرة لرسملة موهبتهم، في حين يمكنهم أن يصبحوا اليوم مهندسي برمجيات أو علماء جينات أو خبراء ماليين بارعين، فيقتطعوا لأنفسهم لقاءها حصصاً من الثروة الوطنية تتزايد باطراد.

بالإضافة إلى ذلك، خلقت التقنية الحديثة ما أسماه روبرت فرانك وفيليب كوك مجتمع «الفائز يكسب كل شيء»، حيث يأخذ الأشخاص الأفضل في كل ميدان عمل، سواء كانوا مديرين تنفيذيين أو أطباء أو أكاديميين أو موسيقيين أو فنانين أو رياضيين، حصة كبيرة من الدخل تتزايد باستمرار على نحو غير متكافئ. حين كانت الأسواق لمثل هذه المهارات والخدمات محلية، بسبب تكلفة الاتصالات والنقل المرتفعة، كان ثمة فرص كثيرة تتاح للأشخاص في الدرجات الأدنى على سلم التراتبية، لأن جماهير العامة لم تكن على اتصال مع نخبة النخب وأفضل الأفضل. لكن أي شخص اليوم يستطيع حضور حفل حي لفرقة «المتروبوليتان أوبرا» أو فرقة «الرويال باليه» على شاشة تلفاز فائقة الدقة، وهو ما يفضله الكثيرون على مشاهدة فرقة أوبرا من الدرجة الثالثة أو الرابعة[13].

العودة إلى مالثوس

من سوء طالع كتاب توماس مالثوس الأشهر، مقال في مبدأ السكان، أنه صدر عام 1798، عشية اندلاع الثورة الصناعية، حين كان تسونامي التقنية يستجمع للتو قواه. أثبت توقع مالثوس بأن نمو عدد السكان في العالم سوف يتجاوز الزيادات في الإنتاجية خطأه الشديد في القرنين التاليين، إذ نجحت المجتمعات الإنسانية في إثراء نفسها من حيث معدل دخل الفرد إلى درجة غير مسبوقة تاريخياً. لذلك جرت العادة منذئذ على الاستهزاء بالاقتصاد المالثوسي، وباللوضيين، باعتبارهم رجعيين وجهلة بطبيعة التقنية الحديثة[14].

لكن مالثوس لم يحدد الفترة الزمنية التي سيتجاوز فيها نمو السكان زيادة الإنتاجية. مسار العالم المتقدم عالي الإنتاجية لا يزيد عمره عن أكثر من مئتي عام بقليل، من أصل الخمسين ألف سنة أو نحو ذلك من وجود الكائن البشري بشكله الحالي على سطح الأرض. نفترض جدلاً اليوم أن تقنيات ثورية جديدة على مستوى مكافئ للمحرك البخاري أو محرك الاحتراق الداخلي ستبقى تظهر في المستقبل. لكن قوانين الفيزياء لا تضمن مثل هذه النتيجة. من المحتمل تماماً أن تكون السنوات المئة والخمسون الأولى لقيام الثورة الصناعية قد جَنَتْ ما أسماه تايلر كوين «الثمرة السهلة ودانية القطاف» من تقدم الإنتاجية العالمية؛ وأنه في حين سوف تستمر الابتكارات التقنية المستقبلية، فإن معدل تحسينها رفاه الإنسان وصلاح حاله سوف يتراجع. في الواقع، يشير العديد من قوانين الفيزياء إلى احتمال وجود حدود صارمة للقدرة الاستيعابية لكوكب الأرض، وإمكانية تحملها الزيادات السكانية المستدامة على مستويات معيشة عالية.

أضف إلى ذلك أنه حتى لو استمر الابتكار التقني على مستوى عال، فليس ثمة ضمانات بأنه سيوفر أعداداً كبيرة من الوظائف لأبناء الطبقة الوسطى، على غرار خط التجميع في بداية القرن العشرين. تذهب الوظائف والمكافآت الجديدة اليوم إلى مبتكري الآلات، ومن يعرفون مجالات استخدامها، وهم دائماً تقريباً أفضل تعليماً ممن فقدوا وظائفهم.

العديد من الابتكارات في المستقبل المنظور سوف تجعل وضع الإنتاجية في الحقيقة أسوأ حالاً، لأنها تتركز في مجال الطب الحيوي. يفترض كثير من الاقتصاديين والسياسيين أن أي تقنية جديدة تطيل عمر الإنسان أو تشفي الأمراض هي أمر جيد بالمطلق. صحيح أن الأعمار الأطول التي أصبح مواطنو الدول المتقدمة يتمتعون بها كانت لها فوائد اقتصادية، لكن العديد من التقنيات الطبية الحيوية نجحت في إطالة فترات حياة الإنسان على حساب نوعيتها، وزادت من الاعتماد بشكل حاد على مقدمي الرعاية. لقد تصاعدت تكلفة الرعاية الصحية في فترة نهاية الحياة بوتائر أسرع من معدل النمو الاقتصادي الكلي في جميع البلدان المتقدمة، وهي في

طريقها لتصبح المكون الأكبر للإنفاق الحكومي. الموت والدورة التكاثرية حالتان نموذجيتان لنواتج سيئة بالنسبة للأفراد وجيدة بالنسبة للمجتمع ككل. وهناك أسباب كثيرة للاعتقاد بأن المجتمعات ستكون أسوأ حالاً إجمالاً إذا طالت فترات الحياة بمعدل عشر سنوات أو عشرين سنة، بدءاً بحقيقة أن الدورة التكاثرية حيوية للتغيير الاجتماعي والتكيف، وكلاهما سيطرأ بوتيرة أبطأ مع زيادة متوسط العمر المتوقع[15].

ليست ثمة طريقة للتنبؤ بطبيعة التغيير التقني المستقبلي- سواء من حيث معدله العام، أو تأثيراته على عمالة الطبقة الوسطى، أو نتائجه الاجتماعية الأخرى. لكن إن فشل التغيير التقني في إنتاج فوائد اجتماعية مشتركة على نطاق واسع، أو إذا تباطأ معدله العام، فإن المجتمعات الحديثة تخاطر بالعودة إلى عالم مالثوسي سيكون له آثار كبيرة على جدوى الديمقراطية وقابليتها للبقاء. في عالم نمو مشترك، يمكن تحمل التفاوتات الحتمية المرافقة للرأسمالية سياسياً، لأن الجميع مستفيد في النهاية. أما في العالم المالثوسي، فتبقى علاقة الأفراد صفرية حيث يعنى ربح شخص بالضرورة خسارة آخر. في هذه الظروف، يصبح النهب استراتيجية فعالة للإثراء الشخصي لا تختلف عن الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية المنتجة- وهو الوضع الذي كانت عليه المجتمعات الإنسانية في القسم الأكبر من تاريخها السابق لقيام الثورة الصناعية.

التكيف

جادل كارل بولاني في كتابه التحول الكبير بأن هناك «حركة مزدوجة» أفرزت فيها الاقتصادات الرأسمالية على الدوام تغييراً تخريبياً ناضلت المجتمعات للتكيف معه. وكان على الحكومات التدخل مراراً في عملية التكيف تلك، لأن الأفراد والأسواق الخاصة بمفردها لا تستطيع دائماً تحمل آثار التغيير التقني[16]. لذلك يتوجب على السياسة العامة أن تأخذ بالاعتبار مصير الطبقة الوسطى.

كان هنـاك طيف واسـع من الاسـتجابات لتحديات العولمـة والتغيير التقني في مختلف أرجاء العالم المتقدم. على أحد طرفي المتصل تقبع الولايات المتحدة وبريطانيا، حيث لم تقدم الحكومات، باستثناء التأمين قصير الأمد ضد البطالة، إلا الحد الأدنى مـن المسـاعدة على تكيف المجتمـع مع تراجـع التصنيع. في أحيان كثـيرة في الواقع، تبنت السـلطات العامـة والخبراء الأكاديميون والصحفيـون عملية التحول إلى عالم مال بعد-صناعي، إذ دعمت السياسـة العامـة الخصخصة ورفع القيود في الداخل، ودفعـت باتجاه حريـة التجارة والاسـتثمار المفتوح في الخارج. وتدخل السياسـيون، خصوصـاً في الولايات المتحدة، لإضعاف قوة نقابات العمال وزيادة مرونة أسـواق العمـل. نُصـح الأفراد بتقبل التغيير المخرِّب، وقيل لهم إنهم سـيجدون في الاقتصاد الجديد فرصاً أفضل كعمال عارفين يقومون بأشياء أكثر متعة وابتكاراً.

وقفت فرنسـا وإيطاليا على الطرف الآخر من المتصل، سـعياً وراء حماية وظائف الطبقـة الوسـطى عـبر فـرض قواعـد مرهقة عـلى شركات تحـاول تسريـح العمال. وبعـدم اعتراف الدولتين بالحاجة إلى تعديل قوانين وشروط العمل، أوقفت كلتاهما خسـارة الوظائـف على المدى القصير، بينـما كانتا تخسران على المـدى البعيد قدراتهما التنافسـية لمصلحة دول أخـرى. نزعت كلتاهما، مثل الولايـات المتحدة، إلى الإبقاء عـلى علاقات عدائية بين الإدارة والعمال، وفي حين فاز أصحاب رأس المال في العالم الأنغلو-ساكسوني، نجح العمال في حماية امتيازاتهم بشكل أفضل في أوربا اللاتينية.

الـدول الأكثـر نجاحاً في تجـاوز الأزمة الماليـة عـام 2008-2009، مثل ألمانيا والـدول الاسـكندنافية، كانت الدول التي اتخذت مسـاراً وسـطياً بـين مقاربة عدم التدخـل التـي انتهجتهـا الولايات المتحـدة وبريطانيـا، والمقاربة التنظيميـة الجامدة لفرنسـا وإيطاليـا. فقد خلقـت نظمها التشـاركية في العمل-الإدارة قـدراً كافياً من الثقـة، بحيـث كانت النقابات على اسـتعداد لمنح الشركات قـدراً أكبر من المرونة في تسريح العاملين لقاء منافع أكبر وبرامج أوسع لإعادة التأهيل والتدريب.

سوف يعتمد مستقبل الديمقراطية في البلدان المتقدمة على قدرتها في التعامل مع مشكلة تلاشي الطبقة الوسطى. في أعقاب الأزمة المالية، ازدادت أعداد الجماعات الشعبوية الجديدة، من حزب الشاي في الولايات المتحدة إلى مختلف الأحزاب المعادية للاتحاد الأوربي والمهاجرين في أوربا. ما يوحدها جميعاً هو الإيمان بأن النخب في دولها قد خانتها، وهي من نواح عدة محقة: النخب التي هيأت المناخ الفكري والثقافي في العالم المتقدم كانت عموماً محمية من آثار انحدار أوضاع الطبقات الوسطى. وكان ثمة فراغ في المقاربات الجديدة التي لا تتضمن ببساطة العودة إلى حلول دولة الرفاه السابقة.

ليست المقاربة الملائمة لمشكلة تردي أوضاع الطبقة الوسطى بالضرورة النظام الألماني، أو أي مجموعة إجراءات محددة أخرى. الحل الوحيد بعيد-الأمد يكمن في نظام تعليمي ينجح بدفع الغالبية العظمى من المواطنين باتجاه مستويات أعلى من التعليم والمهارات. والقدرة على مساعدة المواطنين في التكيف المرن مع تغير ظروف العمل تتطلب وجود مؤسسات دولة ومؤسسات خاصة تتمتع بمرونة مشابهة. إحدى سمات الديمقراطيات المتقدمة الحديثة أنها راكمت مع مرور الزمن قدراً من الجمود والعنت يزيد باطراد من صعوبة التكيف المؤسساتي. إن أي نظام سياسي كان يوماً ديمقراطية ليبرالية ناجحة ومستقرة لا يعني أنه سيبقى كذلك إلى الأبد، فكل الأنظمة السياسية- الماضية والحاضرة- تبقى في الحقيقة عرضة التآكل والانحطاط.

وإلى مشكلة الانحطاط السياسي نتحول في الجزء الأخير من هذا الكتاب.

الجزء الرابع

الانحطاط السياسي

31

الانحطاط السياسي

كيف أصبحت مهمة إدارة الغابات في الولايات المتحدة تتركز على مكافحة الحرائق الطبيعية؛ فشل الإدارة العلمية؛ كيف فقدت إدارة الغابات استقلاليتها نتيجة تضارب الصلاحيات؛ ما هو الانحطاط السياسي وما مصدراه

كان تأسيس إدارة الغابات في الولايات المتحدة برئاسة برنارد فيرنو وغيفورد بنتشوت المثال الأبرز على عملية بناء الدولة في أمريكا خلال الحقبة التقدمية. قبل إقرار قانون بندلتون عام 1883 وانتشار البيروقراطية القائمة على الجدارة، كانت الحكومة الأميركية نظاماً زبائنياً توزع فيه الأحزاب السياسية الوظائف العامة على أساس الرعاية والمحسوبية. على النقيض من ذلك، كان موظفو إدارة الغابات خريجين جامعيين ومهندسين زراعيين ومراقبين حراجيين اختيروا على أساس الجدارة والخبرة التقنية. وكما أرّخ الفصل 11 أعلاه، كان النضال المحدِّد لطبيعة إدارة الغابات المحاولة الناجحة التي بذلها بنتشوت لضمان سلطة الإدارة على مكتب الأراضي العامة، في مواجهة معارضة شديدة من جو كانون، الرئيس الأسطوري لمجلس النواب الأميركي. القضية المركزية في هذه المرحلة التكوينية لبناء الدولة الأميركية كانت الاستقلالية البيروقراطية: فكرة أن مختصي إدارة الغابات، وليس سياسيي الكونغرس، هم من يتخذ القرارات حول تخصيص الأراضي العامة، وحول وجوب أن يكونوا مسؤولين عن توظيف كادر عامليهم وترفيعهم. لسنوات

عـدة بعد ذلك، بقيت إدارة الغابات مثالاً سـاطعاً على البيروقراطية الأميركية عالية الجودة.

سموكي الدب»(*)؛ أو كيف فقدت إدارة الغابات استقلاليتها

قد يبدو مسـتغرباً أن يعتـبر العديد من المراقبين إدارة الغابـات اليوم بيروقراطية مختلـة وظيفيـاً إلى أبعد الحدود، تـؤدي مهاماً عفا عليها الزمن بـأدوات خاطئة. على الرغـم مـن أن جهـاز العاملـين في الإدارة لا يـزال يتكـون مـن مختصين في شـؤون الغابـات، ولا يـزال كثير منهم ملتزماً برسـالة المؤسسـة، فقد فقـدت إدارة الغابات قدراً كبيراً من الاسـتقلالية التي كسبتها تحت قيادة بنتشوت. وهي تعمل اليوم وفق تعليـمات متعددة، وغالبـاً متناقضة، من الكونغـرس والمحاكـم، لا يمكنها تنفيذها جميعـاً في وقت واحد، مما يكلف دافعي الضرائـب في النهاية كميات هائلة من المال. يعـاني نظام صنع القرار الداخـلي في الإدارة اختناقات حادة في أغلب الأحيان، وقد ضاعت مع الزمن الدرجة العالية من تماسـك العاملين وروحهم المعنوية التي عمل بنتشـوت بدأب على رعايتها. الوضع الراهـن سيء إلى حد ظهور كتب كاملة تجادل بضرورة إلغاء إدارة الغابات بكليتها[1]. في الواقع، ليست ثمة مؤسسة سياسية تبقى للأبـد، ووضـع إدارة الغابات الحالي يخبرنـا الكثير عن القـوى العاملة على تقويض الحكومة عالية الجودة.

في أواخـر القرن التاسـع عشر، شـجع عـلى إصلاح الخدمـة المدنيـة أكاديميون وناشـطون أمثال فرانسـيس ليبر وودرو ولسـون وفرانك غودناو، كان لديهم إيمان عميـق بقدرة العلوم الطبيعية الحديثة على حل المشـكلات الإنسـانية. ولسـون على وجـه التحديـد، مثل معـاصره ماكـس فيبر، ميَّز بـين السياسـة والإدارة. السياسـة بالنسـبة له كانت مجال غايات نهائية تخضع للمنافسة الديمقراطية، بينما الإدارة مجال تنفيذ يمكن دراسـته تجريبياً وإخضاعه للتحليل العلمي. كانت ثورة فكرية مشـابهة

(*) "تعويـذة" دعائية أميركية ابتكرت على صـورة "دب" لتثقيف عامة الأميركيين وتحذيرهم من أخطار حرائق الغابات.

تحدث في عالم الأعمال مع ظهور مبدأ فريدريك وينزلو تيلور «الإدارة العلمية»، الذي استخدم من بين أشياء أخرى دراسات الزمن والحركة لرفع كفاءة عمليات المصانع إلى حدودها القصوى. سعى العديد من إصلاحيي الحقبة التقدمية إلى استيراد الإدارة العلمية إلى الحكومة، مجادلين بأن الإدارة العامة يمكن تحويلها إلى علم وحمايتها من لا عقلانية السياسة. كانوا يأملون بأن العلوم الاجتماعية يمكن أن تصبح يوماً على درجة صرامة العلوم الطبيعية ودقتها[2].

بعد تجربة القرن العشرين، يبدو هذا الإيمان المبكر بالعلم، وبإمكانية تحويل الإدارة إلى علم، ساذجاً وفي غير محله. فتلك كانت الفترة التي خلقت فيها العلوم الطبيعية أسلحة الدمار الشامل، وأدارت فيها البيروقراطية معسكرات الموت. لكن السياق الذي عمل فيه أوائل هؤلاء المصلحين كان حكومات يديرها سياسيون مأجورون أو زعماء بلديات فاسدون، مثل العديد من حكومات البلدان النامية المعاصرة. ليست هناك جامعة عامة اليوم تريد أن تترك قرارات توظيف وتثبيت أساتذتها لهيئة الولاية التشريعية، ولا يريد أي كان أن يختار الكونغرس جهاز العاملين في مراكز مكافحة الأمراض. لذلك كان من المنطقي تماماً المطالبة باختيار المسؤولين العامين على أساس التعليم والجدارة.

المشكلة في الإدارة العلمية أنه حتى أكثر العلماء أهلية يخطؤون من حين لآخر، ويخطؤون إلى حد كبير جداً أحياناً. وهذا ما حدث لإدارة الغابات بالنسبة إلى ما أصبح مهمتها المركزية: مكافحة حرائق الغابات.

بدأ التطور في مهمة إدارة الغابات مع حريق آيداهو الكبير عام 1910، الذي أتى على حوالي ثلاثة ملايين فدان من المساحات الغابية في ولايتي آيداهو ومونتانا، وأدى إلى وفاة خمسة وثمانين شخصاً. كما أدى الصخب السياسي حول الأضرار الناجمة عن هذا الحريق إلى زيادة تركيز إدارة الغابات على إخماد الحرائق الكبرى. أكد وليام غريلي، أحد زعماء الخدمة، أن «مكافحة الحريق قضية إدارة علمية» - أي إنها تقع ضمن صلاحيات الخدمة القائمة مباشرة[3]. بحلول ثمانينيات القرن

العشرين، تضخم حجم هذه المهمة إلى ما أسماه أحد المراقبين «الحرب على الحرائق». استخدمت إدارة الغابات، التي ازداد عدد عامليها الدائمين إلى حوالي ثلاثين ألف موظف، عشرات آلاف الإطفائيين في ذروة سنوات الحرائق، وامتلكت أسطولاً كبيراً من الطائرات العادية والعمودية، وأنفقت ما يوازي بليون دولار سنوياً على مهمة مكافحة الحرائق[4].

مشكلة مكافحة الحرائق الطبيعية أن أوائل أنصار «الإدارة العلمية للغابات» لم يفهموا على نحو ملائم دور الحرائق في علم البيئة الغابية. حرائق الغابات حادث طبيعي يلعب دوراً مهماً في الحفاظ على صحة الغابات في مناطق الغرب الأميركي. الأشجار التي لا تحتمل الظل، مثل أشجار البونديروسا العملاقة وصنوبريات لودجبول وأشجار السيكوياس، تتطلب حرائق دورية لتنظيف مناطق بأكملها كي تنمو فيها أشجار جديدة؛ إذ سرعان ما تجتاح الأحراج أصناف من شجر التنوب (تنوب دوغلاس) حال إخماد الحرائق (صنوبريات لودجبول في الحقيقة تحتاج إلى الحرائق لنشر بذورها). على مر السنين طورت هذه الغابات كثافات شجرية عالية وتراكمات هائلة من الدغل والشجيرات الجافة، بحيث إن الحرائق التي اشتعلت أصبحت أكبر وأكثر تدميراً. بدل تدمير الأنواع الطفيلية الصغيرة، أتت الحرائق المشتعلة على الأشجار الأكبر والأقدم نمواً. بعد حريق يلوستون الهائل عام 1988، الذي أحرق في النهاية حوالي ثمانمئة ألف فدان واقتضى عدة شهور للسيطرة عليه، بدأ الرأي العام ينتبه، وبدأ علماء البيئة ينتقدون هدف منع الحرائق ذاته، مما دفع إدارة الغابات إلى عكس مسارها أواسط التسعينيات وتطبيق سياسة «دعها تحترق».

بيد أن سنوات من السياسات الخاطئة لا يمكن ببساطة عكسها، لأن الغابات الغربية تحولت إلى براميل بارود هائلة. علاوة على ذلك، ونتيجة نمو السكان في المناطق الغربية، عاش عدد أكبر من الناس في مناطق قريبة من الغابات فأصبحوا أكثر عرضة للحرائق الطبيعية. حسب أحد التقديرات، توسعت السطوح البينية البرية-الحضرية بنسبة تزيد عن 52 بالمئة بين عامي 1970 و2000، وسوف تستمر في التوسع إلى حد أبعد مستقبلاً. كان هؤلاء السكان، مثل مَن يختارون العيش في

السهول الفيضية أو الجزر النائية، يعرضون أنفسهم لمخاطر لا داعي لها، وإن يكن التأمين ضد الحريق المدعوم حكومياً خفف من وطأتها. ضغط هؤلاء السكان بشدة عبر ممثليهم المنتخبين للتأكد من أن إدارة الغابات والهيئات الفيدرالية الأخرى المسؤولة عن إدارة الغابات حصلت على الموارد الكافية للاستمرار في مكافحة الحرائق التي تهدد ممتلكاتهم. في النهاية، ثبت أن من الصعوبة بمكان إجراء أي تحليل تكلفة-فائدة عقلاني؛ فالحكومة رضيت بإنفاق أكثر من مليون دولار لحماية بيوت قيمتها 100,000 دولار، لأنه كان من المستحيل سياسياً تبرير قرار بعدم التدخل[5].

أثناء ذلك، تآكلت المهمة الأصلية لإدارة الغابات التي أقام حولها بنتشوت مؤسسة عالية النوعية. يذكر القارئ أن تلك المهمة لم تكن إخماد الحرائق أو الحفاظ على الغابات بحد ذاتها، بل الاستغلال المستدام لموارد الغابات- أي بكلمات أخرى حصاد الأخشاب. تقلص أفق ذلك التفويض الأصلي إلى حد بعيد، ففي العقد الأخير من القرن العشرين انخفض حصاد الأخشاب من 12 بليون إلى 4 بليون قدم-لوحي(*) في السنة[6]. ويرجع السبب في ذلك جزئياً إلى اقتصاديات الأخشاب، لكنه يعكس على نحو أكثر أهمية تغيراً طرأ على القيم الوطنية في القرن الماضي. مع ارتفاع الوعي البيئي، ازداد النظر إلى الغابات الطبيعية لا باعتبارها موارد ينبغي استغلالها لأغراض اقتصادية، بل محميات يجب الحفاظ عليها بحد ذاتها. وينسجم هذا التحول مع العديد من التغيرات الأخرى في المواقف الاجتماعية آنذاك. السدود والمشاريع الهيدروليكية الكبرى التي كانت تعتبر فيما مضى محاولات جبارة للسيطرة على الطبيعة، تبين لاحقاً أنها تستتبع آثاراً بيئية هائلة وغير مقصودة. بحلول التسعينيات توقف بناء السدود كلية تقريباً في أميركا الشمالية. وتحول التغير في مهمة إدارة الغابات إلى قانون مكتوب عندما وقع الرئيس ليندون جونسون عام 1964 قانون البراري، الذي ألزم هيئات إدارة الغابات، بالاشتراك مع خدمة

(*) وحدة قياس حجم الأخشاب وتساوي 144 إنشاً مكعباً.

الحدائق الوطنية وخدمة الأسماك والحياة البرية مجتمعةً، تفقد وحماية الأراضي الواقعة تحت سلطتها والتي تزيد مساحتها عن تسعة ملايين فدان[7].

لاحظ عدد من النقاد أن إدارة الغابات لم تكن تؤدي عملاً جيداً حتى في مهمتها الأصلية بحصاد الأخشاب المستدام. كان الخشب يُسوق بأدنى من سعر تكلفة العمليات بكثير، ما يعني أن الحكومة كانت تفشل في استخلاص الفائدة المناسبة مما يفترض أن يكون أحد الأصول الإنتاجية المثمرة. يرجع ذلك إلى أسباب عدة: تسعير الخشب لم يكن ملائماً، ولم يؤخذ كثير من التكاليف الثابتة بالاعتبار لدى وضع الأسعار. وكما في كل الوكالات والهيئات الحكومية الأخرى، لم يُسمح لإدارة الغابات بالاحتفاظ بأرباح، ولم يكن لديها بالتالي حافز للحد من التكاليف. على العكس تماماً، كان لديها الحافز لزيادة ميزانيتها الخاصة وعدد موظفيها سنة بعد أخرى، بغض النظر عن العائدات التي تولدها[8].

لماذا تدهور أداء دائرة الغابات على مر العقود؟ توحي القصة بالكثير في إشارتها إلى القوى التحتية الأعرض وراء ظاهرة الانحطاط السياسي.

اعتُبرت إدارة الغابات الأصلية بقيادة غيفورد بنتشوت النموذج الذهبي للبيروقراطيات الأميركية، كونه استطاع اكتساب درجة عالية من الاستقلالية لمنظمة من الاختصاصيين جيدي التدريب والملتزمين بمهمة مركزية هي الاستغلال المستدام للغابات الأميركية. مكتب الغابات القديم، ووزارة الزراعة التي كان فرعاً منها، كلاهما كانا جزءاً من النظام السياسي الزبائني للأحزاب الأميركية في القرن التاسع عشر، الذي كان هدفه الرئيس تقديم المنافع السياسية لأعضاء الكونغرس. تحت قيادة بنتشوت، أصبحت قدرة إدارة الغابات على تعيين كادر موظفيها وترقيتهم، وحريتها وحمايتها من تدخل الكونغرس في التعاملات الفردية، حيوية لأداء مهمتها.

بدأت المشكلة حين استُبدلت مهمة إدارة الغابات الواحدة والواضحة بتوجيهات متعددة وفعلياً متضاربة. في العقود الوسطى من القرن العشرين، بدأت

مهمـة مكافحة الحرائق تحل محل التركيز على استغلال أخشـاب الغابات من حيث الميزانيـة وكادر العاملـين. لكـن مهمـة مكافحة الحرائـق صارت مثار جـدل لاحقاً وأزاحتها ذاتها مهمة الحفاظ على البيئة. مع ذلك، لم تتخل إدارة الغابات عن أي من مهامهـا القديمة، ونـزع كل منها إلى الارتباط بمجموعـات مصالح خارجية مختلفة دعمـت أطـراف عدة داخل الإدارة - مثل مسـتهلكي الأخشـاب، وأنصـار البيئة، ومـلاك البيـوت، ومطوري المناطـق الغربيـة، والناشـئة الباحثين عن أعـمال مؤقتة كإطفائيـين. أقحم الكونغرس نفسـه مجـدداً، بعد أن كان أُقصي عـن الإدارة الدقيقة لعمليـات بيـع الأراضي عام 1905. لم يأت ذلك عبر فسـاد على الطراز القديم، كما مثلتـه قضيـة بالينغر عام 1908 (*)، التي أدت إلى تسريح بنتشـوت من قبل الرئيس تافـت؛ بل جاء بالأحرى عـبر إصدار تعليمات تشريعية أجـبرت إدارة الغابات على السـعي لتحقيق أهـداف مختلفة وفي أحيان كثـيرة متناقضة. على سـبيل المثال، حماية أملاك الأعداد المتزايدة من أصحاب المنازل الذين يعيشـون في السـطوح البينية بين منطقـة البراري والمنطقة الحضرية عنى أن سياسـة «دعها تحـترق» التي يفضّلها حماة البيئـة لم يعـد بالإمـكان تنفيذها بأيـة طريقة مباشرة وبسـيطة. ما كان جيداً بالنسـبة لصحـة الغابـات وسـلامتها على المـدى البعيد لم يعـد جيداً بالنسـبة لمـلاك البيوت الأفراد، سيما وأن كل جهة حاولت استغلال صلاتها بالكونغرس والمحاكم لإجبار هيئة إدارة الغابات على حماية مصالحها الأثيرة.

الهيئة الصغيرة المتماسـكة التي خلقها بنتشـوت، واحتفى بها هربرت كوفمان في كتابـه حارس الغابة، تحولت تدريجياً إلى كيـان كبير بلقاني الهيكلية. وصارت عرضة العديد من الأمـراض التي تصيب الهيئات والإدارات الحكومية عموماً، حيث يهتم البيروقراطيون بحماية ميزانياتهم ووظائفهم أكثر من اهتمامهم بأداء مهامهم بكفاءة. وقد تشبث هؤلاء بتفويضاتهم القديمة حتى في الوقت الذي كان فيه العلم والمجتمع

(*) تعرف أيضاً بالجدل بين غيفورد بنتشوت ووزير الداخلية ريتشارد بالينغر، الذي كان سابقاً مفوض مكتـب الأراضي العامـة، وأمر بإعـادة 3 مليون فدان من الأراضي المحمية إلى الاسـتخدام الخاص. أدى الخـلاف إلى انشـقاق داخـل الحزب الجمهـوري، وبداية حركـة حماية البيئـة الأميركية في مطلع القرن العشرين.

يتغيران من حولهم. مثل بنتشوت، لجأ كثيرون إلى فئات المصالح لحماية استقلاليتهم، لكن بدون تفويض محدد ومتماسك منطقياً، لم يستطيعوا في النهاية تجنب استعمارهم مجدداً من قبل زبائنهم.

على كل الجهات

يختلف الأمر لو أن إدارة الغابات في الولايات المتحدة كانت حالة معزولة من الانحطاط السياسي. للأسف، ثمة دلائل قوية يقدمها خبراء الإدارة العامة على أن النوعية الكلية للحكومة الأميركية تشهد تدهوراً مطرداً على امتداد أكثر من جيل. بكلمات بول لايت: «صارت الحكومة الفيدرالية آخر وجهة [يقصدها الشباب الساعون] للتميز وإحداث فرق»؛ وحسب باتريشيا إنغرام وديفيد روزنبلوم، تعيش الخدمة الفيدرالية عملية «تحلل» منذ سبعينيات القرن الماضي[9]؛ ويدعم عمل لجنتي فولكر حول الخدمة العامة في سنتي 1989 و2003 يدعم هذه النتيجة[10].

يشيع لدى كثير من الأميركيين انطباع بأن حجم حكومة الولايات المتحدة ينمو بلا هوادة على مر العقود. هذا صحيح جزئياً فقط: لقد توسعت فعلاً على نحو دراماتيكي الالتزامات الملقاة على عاتق الحكومة للقيام بمهام مختلفة، من مكافحة الإرهاب إلى الحد من فقر الأطفال؛ لكن الحجم الحقيقي للقوى الفيدرالية العاملة توقف عند 2.25 مليون موظف في ذروته نهاية الحرب العالمية الثانية، وخضع لموجات متكررة من التخفيضات، فبلغ عدده حوالي 1.8 مليون موظف عام 2005. ما توسع كان، أولاً، سلسلة سلطات عامة تؤدي وظائف عامة لكنها تبقى منفصلة عن الحكومة؛ وثانياً، جيوش المتعاقدين غير الخاضعين للمحاسبة الذين يعملون كل شيء تقريباً، من خدمات المقاهي والمطاعم، إلى حماية الدبلوماسيين، إلى تشغيل نظم حواسيب وكالة الأمن القومي[11].

هناك طرق عدة ابتعدت فيها بيروقراطية الولايات المتحدة عن المثال الفيبري لمنظمة حيوية وكفؤة، يشغل وظائفها كادر من العاملين اختيروا لمقدراتهم ومعارفهم

التقنية. النظام برمته تغير وتحول عن أسسه القائمة على الجدارة. فبعد حربين في الشرق الأوسط، صار نصف الداخلين إلى قوة العمل الفيدرالية من المحاربين القدماء، وقسم كبير منهم معوقون. في حين يمكن تفهم توجيهات الكونغرس التي أدت إلى هذه النتيجة، فإن تلك ليست الطريقة التي تختار فيها معظم الشركات طوعاً جهاز موظفيها. ترسم مسوحات القوى الفيدرالية العاملة في الواقع صورة محبطة. حسب لايت، مثلاً، «يبدو أن حافز الموظفين الفيدراليين التعويضات المادية أكثر منه الرسالة أو المهمة التي يؤدونها؛ ويبدو الموظفون أنفسهم متورطين في مهن لا تستطيع منافسة الشركات التجارية ولا المنظمات غير الربحية، ومستائين من مكافآت عمل أحسنوا أداءه ومن غياب عواقب عمل سيئ الأداء، ومنزعجين من قلة الموارد لتأدية وظائفهم، وغير مستعدين أبدا للثقة بمؤسساتهم»[12].

حسب تقرير اللجنة الوطنية عن الخدمة المدنية لعام 2003، «غالباً ما يجد أولئك الداخلون إلى سلك الخدمة المدنية أنفسهم أسرى متاهة من القواعد والأنظمة التي تحبط تطورهم الشخصي وتخنق إبداعهم. ويبقى أفضلهم قليل الأجر، وأسوأهم يتقاضى أكثر مما يستحق»[13]. بالطبع، كان العمل الحكومي على الدوام مدفوعاً بأخلاقية الخدمة وليس بالمكافآت المالية فحسب، لكن هذه المسوحات ذاتها تشير إلى أن الشباب الطامحين بخدمة المصلحة العامة يرجح أن يختاروا منظمات غير ربحية ويفضلوها على العمل في الحكومة. لدى سؤال أحد المسوحات عن مدى فعالية المؤسسة في معاقبة سوء الأداء، أجاب 9 بالمئة فقط «جيد جداً»، بينما أجاب 67 بالمئة «ليس جيداً جداً» أو «ليس جيداً على الإطلاق». هذه الاتجاهات ازدادت حدة في العقود الأولى من القرن الحادي والعشرين[14].

كيف تنحط المؤسسات وتتآكل

متاعب إدارة الغابات ليست إلا مثالاً صغيراً على ظاهرة الانحطاط السياسي الأعرض. تتطور المؤسسات مع الزمن، لكنها جميعاً أيضاً عرضة الانحطاط

السياسي. ولا تنحل هذه المشكلة حالما يصبح المجتمع غنياً وديمقراطياً، بل إن الديمقراطية نفسها في الواقع قد تكون مصدر الانحطاط.

بعض أشهر ما كتب عن الانحطاط - بما فيه كتابات أوزولد شبنغلر وآرنولد توينبي وبول كنيدي وجارد دياموند - ركز بمجمله على الانحطاط المنهجي لمجتمعات أو حضارات برمتها[15]. قد تكون هناك سيرورات انحطاط حضاري عامة تفعل فعلها، مع أني أشكك جدياً في إمكانية استخلاص ما يشبه القانون الشامل للسلوك الاجتماعي من الحالات المتوفرة. نوع الانحطاط الذي يثير اهتمامي هنا يتعلق بعمل مؤسسات محددة، وقد يكون أو لا يكون متعلقاً بسيرورات نظامية أو حضارية أعرض. فقد تتآكل مؤسسة ما بينما تبقى المؤسسات الأخرى حولها سليمة معافاة.

استخدم صمويل هنتنغتون اصطلاح «الانحطاط السياسي» لتفسير حالة عدم الاستقرار السياسي في العديد من دول العالم المستقلة حديثاً بعد الحرب العالمية الثانية. كل النظم السياسية التقليدية التي شهدت تغيراً سريعاً سقطت في مهاوي الفوضى في أرجاء العالم كافة. جادل هنتنغتون بأن التحديث الاجتماعي - الاقتصادي ذاته أدى مع مرور الزمن إلى تحشيد فئات اجتماعية جديدة لم تتمكن المؤسسات السياسية القائمة من استيعاب مشاركتها. مصدر الانحطاط السياسي، إذن، عدم قدرة المؤسسات على التكيف مع الظروف المتغيرة - تحديداً من حيث صعود فئات اجتماعية جديدة واستيعاب مطالبها السياسية[16].

لذلك يعتبر الانحطاط السياسي بطرق عدة حالة من حالات التطور السياسي: القديم لا بد أن ينهار لإفساح المجال أمام الجديد. لكن التحولات قد تكون فوضوية وعنيفة إلى أبعد الحدود؛ وليس ثمة ضمانات بأن المؤسسات السياسية سوف تتكيف مع الظروف الجديدة بشكل ملائم وسلمي على الدوام.

يمكننا استخدام هذا النموذج كنقطة بداية من أجل فهم أوسع لظاهرة الانحطاط السياسي. حسب هنتنغتون، المؤسسات «أنماط سلوك مستقرة وقيّمة

ومتكررة» تكمن وظيفتها الأهم في تيسير العمل الإنساني الجماعي. بدون قواعد واضحة ومستقرة، يضطر البشر إلى إعادة التفاوض حول تفاعلاتهم المختلفة عند كل منعطف. ويختلف المحتوى الموضوعي لهذه القواعد عبر المجتمعات والأزمنة المختلفة. لكن ملَكَة صناعة القواعد بحد ذاتها راسخة جينياً في الدماغ البشري، كونها ارتقت على امتداد قرون من الحياة الاجتماعية.

قد يقبل الأفراد قيود المؤسسات انطلاقاً من حسابات مصالحهم الشخصية الخاصة. لكن الطبيعة البشرية زودتنا بمجموعة عواطف تشجع على اتباع القواعد والأعراف، بمعزل عن مدى عقلانيتها. في بعض الأحيان، تعزز المعتقدات الدينية اتباع القواعد؛ في حالات أخرى نتبع القواعد ببساطة لأنها قديمة وتقليدية. نحن غريزياً مطيعون ملتزمون، نتطلع إلى رفاقنا حولنا بحثاً عن مبادئ وإرشادات تقود سلوكنا الخاص. وهذا الاستقرار الهائل الذي يمنحه السلوك المعياري والتقليدي هو الذي يخلق مؤسسات ثابتة وباقية، ويسمح للمجتمعات الإنسانية بتحقيق مستويات تعاون اجتماعي لا مثيل لها لدى أي جنس حيوان آخر(17).

غير أن استقرار المؤسسات بحد ذاته هو أيضاً مصدر الانحطاط السياسي. تُخلق المؤسسات لتحقيق مطالب تمليها ظروف محددة، لكن البيئة الأصلية التي تخلق فيها المؤسسات تخضع للتغيير. ليس نوع التحشيد الاجتماعي الذي أتى هنتنغتون على ذكره إلا واحداً من أشكال التغيير في الظروف المحيطة التي يمكن أن تودي بالمؤسسة إلى اختلال وظيفي. التغير البيئي نوع آخر، إذ تكهن علماء الأناسة بأن التحولات المناخية هي ما أدى إلى انحطاط حضارة المايا والثقافات الهندية في جنوب غرب أميركا، مثلاً(18).

تفشل المؤسسات في التكيف مع الظروف المتغيرة لأسباب عدة. الأول معرفي، ويتجسد في أن البشر يتبعون قواعد مؤسسية لأسباب ليست عقلانية ومنطقية كليةً. على سبيل المثال، فكر علماء الاجتماع والأناسة أن لمختلف القواعد الدينية جذوراً عقلانية ضاربة في مختلف الحاجات الوظيفية- كالحاجة إلى تنظيم النشاط

الجنسي والإنجابي، أو مقتضيات نقل الملكية، أو التنظيم من أجل الحرب، إلخ. لكن المؤمنين المتحمسين لن يتركوا معتقداتهم الدينية ببساطة لدى مواجهتهم بالدليل على أنها خاطئة أو تؤدي إلى نتائج سيئة. طبعاً، هذا الجمود المعرفي يتجاوز الدين. كل منا يخلق نماذج ذهنية مشتركة عن ماهية العالم وكيفية عمله، ويستخدمها ويتشبث بها في وجه الدلائل المناقضة. يصح ذلك على الماركسية- وهي عقيدة تجاهر بأنها علمانية و«علمية»- تماماً كما يصح على الاقتصاد الكلاسيكي الجديد. وقد رأينا حالة واضحة عن ذلك في قناعة إدارة الغابات في الولايات المتحدة بأنها تمتلك المعرفة «العلمية»، ما دفعها إلى الإصرار على التمسك بسياسة مكافحة الحرائق بوجه الدلائل المتراكمة على أن ذلك يقوض هدفها باستدامة الغابات والحفاظ عليها.

السبب المهم الثاني لفشل المؤسسات في التكيف مع المتغيرات يرجع إلى دور النخب أو الفاعلين الراهنين في نظام سياسي ما. تتطور المؤسسات السياسية حين تظهر جماعات سياسية جديدة تتحدى التوازن القائم. إذا طرأ تطور مؤسساتي ناجح، تتغير قواعد النظام وتصبح الجماعات الخارجية سابقاً جماعات داخلية في النظام الجديد، فتستحوذ على حصص ومصالح خاصة فيه، وتعمل منذئذ على الدفاع عن الوضع القائم الجديد. ولأنها أصبحت عارفة ببواطن الأمور من داخل النظام، تستطيع الجماعات الجديدة استخدام قدرتها الأكبر في الوصول إلى المعلومات والموارد لاستغلال القواعد والتلاعب بها لمصالحها الخاصة. رأينا كيف أن المصنفين الجدد (على أساس الجدارة) كموظفي خدمة مدنية حسب قانون بندلتون، بدؤوا لفورهم تنظيم أنفسهم ضمن نقابات في العقد الأول من القرن العشرين لحماية وظائفهم وامتيازاتهم. أصبح ذلك بدوره حصن حماية، ليس فقط من السياسيين الفاسدين بل أيضاً من المسؤولين الأعلى المطالبين بمحاسبة أوسع وأداء أفضل.

على وجه الخصوص، تبقى مؤسسات الدولة الحديثة، التي يفترض أن تكون لا شخصية حتى وإن لم تكن بالضرورة ديمقراطية، عرضة هذا الاستلاب الداخلي في عملية أسمَيْتُها «إعادة الميراثية». كما رأينا، تنبني الاجتماعية الإنسانية الطبيعية حول المبدأ التوأم «اصطفاء الأقارب والإيثار المتبادل»- أي تفضيل الأسرة أو الأصدقاء

الذين يتبادل المرء معهم المنافع والخدمات. وتتطلب المؤسسات الحديثة أناساً يعملون بعكس غرائزهم الفطرية، فبغياب حوافز مؤسسية قوية سوف تستخدم الفئات المتمتعة بحق الوصول إلى النظام السياسي مناصبها لمحاباة الأسرة والأصدقاء، وبالتالي تقويض لا شخصانية الدولة. كلما ازدادت قوة هذه الفئات ازدادت فرصها للقيام بعملية استيلاء النخب أو الفئات الداخلية على النظام، وهي آفة تُبتلى بها كل المؤسسات الحديثة. (لم تعانِ المؤسسات الميراثية أو ما قبل الحديثة من هذه المشكلة أصلاً، لأنها كانت منذ البداية مستلبة باعتبارها ملكية شخصية للفئات والنخب الداخلية.)

في المجلد الأول من هذا الكتاب، عرضت أمثلة كثيرة على إعادة الميراثية. شهدت الصين، التي أقامت أول دولة حديثة في القرن الثالث قبل الميلاد، استيلاء شبكات الأسر النخبوية على الدولة في نهاية عهد سلالة هان الأولى، واستمرت هيمنتها لفترة طويلة بعد إعادة تأسيس دولة مركزية في عهد سلالتي سوي وتانغ في القرنين السابع والثامن الميلاديين. ولم تستَعِد الدولة درجة اللاشخصانية التي وجدت في عهد سلالة هان حتى قيام سلالة سونغ الشمالية في القرن الحادي عشر. على نحو مماثل، تحول المماليك أنفسهم، وهم الجنود-العبيد الذين استمدوا شرعيتهم من الدفاع عن مصر وسوريا ضد المغول والصليبيين، إلى نخبة راسخة. في الواقع، بنهاية سلالتهم، وجد المماليك الأكبر سناً أنفسهم على رأس شبكات رعاية نخبوية مصممة لوقف الحراك الصاعد لأقرانهم الأصغر سناً. وقد أدى ذلك، بالإضافة إلى احتقار المماليك للتقنيات الحديثة كالأسلحة النارية، إلى غزوهم من قبل العثمانيين وانهيار الدولة المملوكية. وأخيراً، باعت الدولة الفرنسية في ظل النظام القديم نفسها باطراد إلى النخب الغنية منذ أواخر القرن السادس عشر. السلطة الراسخة لمشتري المناصب جعلت من المستحيل تحديث الدولة؛ ولم يحدث الإصلاح إلا عندما جردت الثورة هؤلاء الأفراد من ممتلكاتهم بالعنف.

نظرياً، كان ينبغي أن تخفف الديمقراطية، خصوصاً بنسختها الماديسونية المتجذرة في صلب الدستور الأميركي، مشكلة استيلاء النخبة على الدولة عبر منع ظهور فئة مهيمنة تستطيع استغلال سلطتها السياسية للاستبداد بالدولة. أما عملياً

فتقوم الديمقراطية الأميركية بذلك عبر توزيع السلطة على سلسلة من فروع الحكومة المتنافسة وإداراتها، وإتاحة المجال أمام تنافس المصالح المختلفة في بلد كبير ومتنوع. لكن بدلاً من محاولة تنظيم هذه الفئات المتنازعة (أو كما نقول اليوم فئات المصالح)، جادل ماديسون بأن عددها وتنوعها سوف يحميان حرية الأفراد. إذا استحوذت أي فئة على نفوذ مفرط وأساءت استخدام موقعها في أي ديمقراطية، فيمكن للفئات الأخرى التي تهددت مصالحها تنظيم نفسها لمواجهتها وإعادة التوازن.

لكن في حين توفر الديمقراطية ضوابط مهمة على سلطة النخب، فإنها غالباً ما تفشل في أداء ما تدعيه عملياً. تتمتع فئات النخب الداخلية نموذجياً بقدرة أكبر على الوصول إلى الموارد والمعلومات التي تستخدمها لحماية نفسها. والناخبون العاديون لن يغضبوا منها لسرقة أموالهم إذا لم يعرفوا بأن ذلك ما يحدث أصلاً. هذا الجمود المعرفي قد يمنع أيضاً الفئات الاجتماعية من التحشيد لتحقيق مصالحها الخاصة. في الولايات المتحدة، يدعم كثير من ناخبي الطبقات العاملة مرشحين يعدون بتخفيض الضرائب على الأغنياء برغم حقيقة أن ذاك يضر بأوضاعهم الاقتصادية. ويفعلون ذلك إيماناً منهم بأن تلك السياسات سوف تحفز النمو الاقتصادي الذي يتسرب في النهاية إليهم، أو يجعل العجز الحكومي ذاتي التمويل. وقد أثبتت هذه النظرية تماسكها بشكل لافت في وجه دلائل كثيرة على عدم صحتها.

علاوة على ذلك، تتمتع الجماعات المختلفة بقدرات مختلفة على التنظيم للدفاع عن مصالحها. منتجو السكر أو مزارعو الذرة، مثلاً، يتركزون جغرافياً ويتمحور اهتمامهم حول قضية واحدة تتعلق بأسعار منتجاتهم، على عكس المستهلكين العاديين أو دافعي الضرائب المبعثرين جغرافياً والذين لا تشكل أسعار هذه السلع إلا جزءاً صغيراً من ميزانياتهم. بالإضافة إلى القواعد المؤسسية التي تُؤْثِر غالباً جماعتي المصالح هاتين (مثل حقيقة أن ولايتي فلوريدا وآيوا، حيث يزرع السكر والذرة، ولايتان مرجّحتان في الانتخابات الرئاسية)، يمنحهما ذلك تأثيراً أكبر من حجمهما على السياسة الزراعية. مثال آخر تقدمه جماعات مصالح الطبقة الوسطى، التي غالباً ما تكون أكثر قدرة من الفقراء وأكثر استعداداً للدفاع عن مصالحها،

كالحفاظ على الاقتطاعات الضريبية عن الرهون العقارية التي يمتلكون بيوتهم بموجبها عادةً. هذا يجعل الدفاع عن استحقاقات الضمان الاجتماعي الشامل أو التأمين الصحي الشامل أسهل سياسياً من الدفاع عن برامج تستهدف الفقراء فقط.

أخيراً، ترتبط الديمقراطية الليبرالية كونياً تقريباً باقتصاد السوق، الذي ينزع إلى إنتاج رابحين وخاسرين ويضخم ما أسماه جيمس ماديسون «القدرات المختلفة والمتفاوتة على اكتساب الملكية». ليس هذا النمط من التفاوت الاقتصادي بحد ذاته أمراً سيئاً، طالما أنه يحفز الابتكار والنمو، ويحدث ضمن شروط حق الوصول المتساوي للنظام الاقتصادي. لكنه يصبح إشكالياً سياسياً إلى أبعد الحدود عندما يسعى الرابحون اقتصادياً لتحويل ثروتهم إلى تفاوت في التأثير السياسي والنفوذ. ويمكنهم فعل ذلك على أساس المعاملات، برشوة المشرعين أو البيروقراطيين مثلاً، أو بشكل أكثر ضرراً بتغيير القواعد المؤسساتية لتفضيل أنفسهم- عبر منع المنافسة في أسواق يهيمنون عليها للتو. لقد استخدمت دول كثيرة، من اليابان إلى البرازيل إلى الولايات المتحدة، مخاوف بيئية أو أمنية عملياً لحماية منتجيها المحليين، بحيث يصبح الملعب المستوي مائلاً باطراد إلى جهتهم.

إن انحطاط المؤسسات السياسية الأميركية ليس نفسه ظاهرة الانحطاط المجتمعي أو الحضاري التي أصبحت موضوعاً مسيساً إلى أبعد الحدود في الخطاب الراهن حول حال أميركا[19]. فنوعية الحكومة الأميركية لم تكن قط أكبر نقاط قوة الولايات المتحدة، بل كان القطاع الخاص منذ البداية أكثر ابتكاراً وحيوية. وحتى مع ازدياد تدهور جودة الحكومة، ما تزال فرص جديدة تنفتح في قطاعات مثل الغاز الصخري أو التقنية الحيوية، وتضع الأسس لنمو اقتصادي مستقبلي. الانحطاط السياسي في هذه الحالة يعني ببساطة أن العديد من المؤسسات السياسية الأميركية أصبحت مختلة وظيفياً، وأن مزيجاً من الجمود الفكري والقوة الراسخة للفاعلين السياسيين، وكلاهما يزدادان طرداً مع مرور الزمن، يمنع البلاد من إصلاحها. إن القيام بالإصلاح المؤسساتي أمر بالغ الصعوبة، وليس ثمة ضمانة بتحقيقه دون إحداث تصدع كبير في النظام السياسي.



32

دولة محاكم وأحزاب

كيف تستمر السلطتان القضائية والتشريعية في لعب أدوار ضخمة في الحكومة الأميركية؛ كيف يؤدي الشك بالحكومة إلى حلول قضائية لمشكلات إدارية؛ كيف تحد «شريعة التخاصم» من كفاءة الحكومة

تتجسد فئات المؤسسات السياسية الثلاث- الدولة وحكم القانون والديمقراطية- في الفروع الثلاثة للحكومة الديمقراطية الليبرالية الحديثة- السلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية. وقد ركزت الولايات المتحدة دائماً على دور مؤسسات الكبح والتقييد- القضائية والتشريعية- على حساب السلطة التنفيذية في أولوياتها المؤسسية، نتيجة تقاليدها الراسخة من عدم الثقة بسلطة الحكومة. فكما رأينا في الفصول 9-11 أعلاه، اتسمت السياسة الأميركية في القرن التاسع عشر بما أسماه ستيفن سكورونيك «دولة المحاكم والأحزاب»، حيث يؤدي القضاة والممثلون المنتخبون في الولايات المتحدة وظائف حكومية يقوم بها في أوربا عادة فرع البيروقراطية التنفيذية. لم يبدأ إيجاد بيروقراطية حديثة ومركزية، قائمة على الجدارة وقادرة على ممارسة صلاحياتها على كامل تراب الدولة الأميركية، إلا في أواخر الثمانينيات من القرن التاسع عشر. ولم تصل نسبة موظفي الخدمة المدنية المصنفين إلى 80 بالمئة إلا في زمن «الصفقة الجديدة» بعد ذلك بخمسين سنة[1].

وازى هذا التحول إلى دولة إدارية أكثر حداثة نمو هائل في حجم (أو ما أسميته في الفصل 2 «مدى») الحكومة أيضاً. يعرض الجدول 7 العوائد الضريبية الكلية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لفئة مختارة من البلدان المتقدمة على امتداد فترات زمنية مختلفة. وكما يظهر الجدول 8، نما الإنفاق بوتيرة أسرع حتى من نمو العوائد الضريبية.

الجدول 7: العوائد الضريبية كنسبة من الناتج الإجمالي المحلي

الدولة	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2011
أستراليا	21.0	25.8	28.3	28.5	28.8	31.1	30.8	26.5
النمسا	33.9	36.7	40.9	39.6	41.2	42.6	42.1	42.3
بلجيكا	33.1	39.5	44.4	42.0	43.6	44.9	44.8	44.1
كندا	25.7	32.0	32.5	35.9	35.6	35.6	33.4	30.4
الدانمرك	30.0	38.4	46.1	46.5	48.8	49.4	50.7	47.7
فنلندا	30.4	36.5	39.7	43.5	45.7	47.2	43.9	43.7
فرنسا	34.1	35.4	42.8	42.0	42.9	44.4	43.9	44.1
ألمانيا	31.6	34.3	36.1	34.8	37.2	37.2	34.8	36.9
اليونان	17.8	19.4	25.5	26.2	28.9	34.1	31.3	32.2
آيسلندا	26.2	30.0	28.2	30.9	31.2	37.2	40.7	36.0
آيرلندا	24.9	28.7	34.6	33.1	32.5	31.7	30.6	27.9
إيطاليا	25.5	25.4	33.6	37.8	40.1	42.3	40.9	43.0
اليابان	18.2	20.9	27.4	29.1	26.8	27.0	27.4	28.6
لوكسمبورغ	27.7	32.8	39.5	35.7	37.1	39.1	37.8	37.0
المكسيك	غير متوفر	غير متوفر	17.0	17.3	15.2	16.9	19.1	19.7

هولندا	32.8	40.7	42.4	42.9	41.5	39.7	38.8	38.6
نيوزيلندا	24.0	28.5	31.1	37.4	36.6	33.6	37.5	31.5
النرويج	29.6	39.2	42.6	41.0	40.9	42.6	43.5	42.5
البرتغال	15.9	19.7	25.2	27.7	31.7	34.1	34.7	33.0
كوريا الجنوبية	غير متوفر	15.1	16.4	18.9	19.4	23.6	25.5	25.9
إسبانيا	14.7	18.4	27.6	32.5	32.1	34.2	35.8	32.2
السويد	35.0	41.2	47.3	52.2	47.5	51.8	49.5	44.2
سويسرا	17.5	23.9	25.5	25.8	27.7	30.0	29.2	28.6
تركيا	10.6	11.9	11.5	14.9	16.8	24.2	24.3	27.8
المملكة المتحدة	30.4	35.2	37.6	36.1	34.0	36.4	35.8	35.7
الولايات المتحدة	24.7	25.6	25.6	27.3	27.9	29.9	27.3	24.0
دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية [(OECD) دول متقدمة]	24.2	29.4	32.7	33.8	34.8	36.0	35.7	34.1

المصدر: OECD & Vito Tanzi

ينزع كثير من أدبيات بناء الدولة الأميركية، أو «صعود الدولة الإدارية الحديثة»، إلى الافتراض بأن التاريخ مسنن أحادي-الاتجاه لا يمكن عكس مساره ما إن يبدأ. ويبدو أن هذا الافتراض مثبت من حيث مدى الحكومة. يظهر الجدول 7 أن المستويات الضريبية الكلية استمرت في النمو عموماً منذ السبعينيات، برغم الثورتين الريغانية والثاتشرية في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، وبرغم محاولات هذين الزعيمين عكس نمو القطاعات الحكومية. من الصعوبة بمكان على ما يبدو تفكيك «الحكومة الكبيرة»، وهو ما أثار حفيظة المحافظين وارتياح التقدميين.

الجدول 8: العوائد والإنفاق والعجز الحكومي كنسبة مئوية من الناتج الإجمالي المحلي (2011)

الدولة	عوائد الحكومة	الإنفاق	العجز
أستراليا	22.9	26.1	3.2
النمسا	48.3	50.8	2.4
بلجيكا	49.7	53.6	3.9
كندا	38.5	44.1	5.6
الدانمرك	55.7	57.6	2.0
فنلندا	54.2	55.2	1.0
فرنسا	50.6	55.9	5.4
ألمانيا	44.4	45.2	0.8
اليونان	42.9	52.5	9.6
آيسلندا	41.8	47.4	5.6
آيرلندا	34.1	47.2	13.1
إيطاليا	46.1	49.9	3.7
كوريا	32.2	30.3	-2.0
لوكسمبورغ	42.7	42.7	-0.1
هولندا	45.7	49.9	4.3
نيوزيلندا	34.9	41.7	6.8
النرويج	57.3	43.9	-13.4
البرتغال	45.2	49.5	4.3
إسبانيا	36.4	46.0	9.6
السويد	51.5	51.5	0.0
المملكة المتحدة	40.5	48.2	7.7
الولايات المتحدة	30.9	41.5	10.6
دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) [دول متقدمة]	23.7	29.7	6.0

المصدر: البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)

(أرقام أستراليا ونيوزيلندا ودول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تستثني عوائد كبيرة)

بالتركيـز حصراً على الولايات المتحدة حالياً، تخفي الزيادة في مدى الحكومة على امتداد القرن العشرين، وغير القابلة للعكس على ما يبدو، انحطاطاً كبيراً في جودتها (أو مـا أسـميته في الفصل 2 «قوة» الحكومة). وبدوره جعـل هذا التدهور في نوعية الحكومـة من الأصعب بكثير السـيطرة على العجز المالي. سـيكون من الصعب جداً معالجة مشـكلة الكمية، أو المدى، ما لم تعالج في الآن ذاته مشكلة النوعية، أو القوة. ولو عبرنا عن ذلك بلغة أقل تجريداً، فإن نظام الضوابط والتوازنات الأميركي يجعل عملية صنع القرار أصعب، مقارنةً مع ديمقراطيات أخرى تتبع إجراءات مؤسسـية مختلفة. في الماضي، أبطأ ذلك النظام نمو دولة الرعاية الأميركية، لكن العملية المربكة والبطيئـة تجعل مـن الصعب جداً تقليص حجـم الدولة أيضاً. سـوف يصعب أداء الوظيفة الأسـاس- الموازنة المسـؤولة- لأي نظام سـياسي ما لم يتم بطريقة ما إجراء هاتين العمليتين بسلاسة، وما لم يصبح تنفيذ السياسات أكثر كفاءة.

يتجذر انحطاط نوعية الحكومة الأميركية في حقيقة أن الولايات المتحدة عادت بطـرق مختلفـة إلى كونها دولة «محاكـم وأحزاب»، حيث تغتصب المحاكم والسـلطة التشريعيـة العديد من الوظائف الخاصة بالسـلطة التنفيذية، ممـا يجعل عملية الحكم برمتها غير متسـقة وغير كفؤة. قصة المحاكم تروي حكاية ازدياد مطرد في اضطلاع القضـاء الأميركـي بوظائـف تؤديهـا البيروقراطيـات الإداريـة في الديمقراطيـات المتقدمـة الأخرى، ما يـؤدي إلى انفجار تكلفة التقاضي، وبـطء عملية صنع القرار، وإنفاذ القوانين المتناقض إلى أبعد الحدود. بدل أن تكون المحاكم ضوابط وتقييدات للحكومة، أصبحت في الواقع أدوات بديلة لتوسيعها.

هناك اغتصاب موازٍ للسلطات التنفيذية من قبل الكونغرس. فئات المصالح التي فقدت قدرتها على إفسـاد المشرعين مباشرة، عبر الرشـوة وتغذية الماكينات الزبائنية، وجدت وسـائل جديدة وقانونية تماماً لاستلاب المشرعين والسيطرة عليهم. تمارس فئـات المصالـح تأثيراً لا يتـلاءم إطلاقاً مـع مكانها وحجمهـا في المجتمع، إذ تحرف الإنفاق والضرائب لمصلحتها، وترفع مستويات العجز الكلية من خلال قدرتها على التلاعـب بالميزانية لخدمة أغراضها الخاصة. كذلك قوضت جماعات المصالح نوعية

الإدارة العامة، نتيجة التعليمات المتعددة، والمتناقضة غالباً، التي استطاعت إقناع الكونغرس بدعمها. كل ذلك أدى إلى أزمة تمثيل جعلت الناس العاديين يشعرون بأن حكومتهم التي يفترض أن تكون ديمقراطية لم تعد تعكس مصالحهم الحقيقية، بل تقع تحت سيطرة طائفة مختلفة من النخب الغامضة والمشبوهة. المفارقة الغريبة أن أزمة التمثيل هذه طرأت جزئياً بسبب الإصلاحات المصممة أصلاً لجعل النظام أكثر ديمقراطية.

كلا الظاهرتين- تدخل القضاء في الإدارة وانتشار نفوذ جماعات المصالح- تنزعان إلى تقويض ثقة الناس بالحكومة. وبدوره يديم انعدام الثقة ويغذى ذاته بذاته. إذ يؤدي التشكيك بهيئات السلطة التنفيذية إلى خلق مطالب جديدة بفرض المزيد من الضوابط القضائية عليها، مما يقلص كفاءة الحكومة ونوعيتها. ويقود عدم الثقة نفسه الكونغرس الأميركي إلى فرض تعليمات جديدة، وغالباً متناقضة أيضاً، على السلطة التنفيذية يثبت أنها صعبة التحقيق، إن لم تكن مستحيلة. وكلا العمليتين تقودان إلى تقليص هامش الاستقلالية البيروقراطية، ما يقود بدوره إلى حكومة جامدة، وغير منسجمة، وبعيدة عن الابتكار، ومقيدة بحرفية القواعد والقوانين. ثم يلتفت الناس العاديون ويلومون البيروقراطيين على هذه المشكلات، وكأن البيروقراطيين يستمتعون بالعمل تحت طائفة متنوعة من القواعد المفصلة، وقرارات المحاكم، وأوامر رصد الأموال الصادرة عن الكونغرس، والتعليمات المعقدة لمحاكم ومشرعين لا سيطرة لهم عليها. المشكلة في الحكومة الأميركية تكمن بالأحرى في نظام عام برمته يمنح المحاكم والأحزاب السياسية ما ينبغي أن يكون بشكل صحيح صلاحيات إدارية.

تنشأ مشكلات الحكومة الأميركية، إذن، لأن ثمة اختلالاً بين قوة الدولة وكفاءتها من جهة، وبين المؤسسات المصممة أصلاً لتقييد الدولة وضبطها من جهة أخرى. أي، باختصار، هناك الكثير جداً من القوانين والقليل جداً من «الديمقراطية» بالنسبة إلى قدرة الدولة الأميركية.

طريقة غريبة لمتابعة العمل

إحـدى نقـاط التحـول الكـبرى في تاريخ الولايـات المتحدة في القـرن العشرين كانت قرار المحكمة العليا الصادر عام 1954 في دعوى «براون ضد مجلس التعليم» (Brown v. Board of Education). فقد قلب ذلك القرار على أسـس دسـتورية تماماً القرار الأسبق في دعوى بليسي ضد فرغسون (Plessy v. Ferguson)، الذي صدر في القرن التاسـع عشر وثبّت قانونية الفصل [العنـصري في المدارس]. كان هذا القرار نقطة البداية لحركة الحقوق المدنية التي توسعت على امتداد العقد اللاحق، ونجحت في تفكيـك الحواجز الرسـمية أمـام المسـاواة العرقية، وضمنت حقـوق الأميركيين الأفارقـة والأقليـات الأخرى. أصبح اسـتخدام المحاكـم لفرض قواعـد اجتماعية جديـدة النموذج المفضل للعديد من الحركات الاجتماعيـة اللاحقة في أواخر القرن العشريـن، بـدءاً من حمايـة البيئة، إلى حقوق المرأة، إلى سـلامة المسـتهلك، إلى زواج المثليين.

صـارت هذه السرديـة البطولية مألوفة لـدى الأميركيين إلى درجة أنهـم نادراً ما أدركوا غرابة مقاربتهم للتغيير الاجتماعي. كان المحرك الرئيس في دعوى براون ضد مجلـس التعليم «الجمعية الوطنية لتقـدم الملونين»، وهي رابطة طوعية خاصة رفعت دعوى جماعية ضد مجلس التعليم في مدينة توبيكا بولاية كانساس، نيابة عن مجموعة صغيرة من الآباء السـود وأبنائهم. بالطبـع، كان لا بد أن تأتي المبادرة من مجموعات خاصـة، لأن حكومة الولاية كانت تحت سـيطرة قوى مؤيـدة للفصل [العنصري]. اسـتمرت الجمعيـة الوطنيـة في متابعـة القضيـة باسـتئناف القرارات الصـادرة على طـول الخـط، وصـولاً إلى المحكمة العليـا، وكان يمثلهـا القاضي ثيرغود مارشـال، الـذي أصبـح لاحقاً عضـواً في المحكمة العليـا. لم تأت التغييرات التـي تعتبر جدلاً الأهم في السياسـة الأميركية العامة نتيجة تصويت الكونغرس بوصفه ممثل الشعب الأميركـي لصالحها، بل لأن أشـخاصاً أفـراداً قاضوا خصومهم عـبر نظام المحاكم لتغيير القواعد والقوانين. صحيح أن التغييرات اللاحقة، مثل قانوني الحقوق المدنية

وحقوق التصويت، جاءت نتيجة عمل الكونغرس، لكن حتى قضايا إنفاذ القانون الوطني هذه تُركت لمبادرة أحزاب خاصة أعطيت تفويضاً بمقاضاة الحكومة، وجرى إقرارها وتنفيذها من قبل المحاكم.

ليس ثمة ديمقراطية ليبرالية أخرى تعمل على هذا النحو. كل الدول الأوربية مرت بتغيرات مشابهة في المكانة القانونية للأقليات العرقية والإثنية، والنساء، والمثليين، في النصف الثاني من القرن العشرين. لكن النتيجة نفسها في بريطانيا وفرنسا والمانيا تحققت عبر وزارة عدل وطنية تعمل نيابةً عن الأغلبية البرلمانية. تغيير القانون التشريعي هنا قاده الضغط العام من فئات اجتماعية وأجهزة الإعلام، ولكن نفذته الحكومة ذاتها وليس جهات خاصة من خلال النظام القضائي.

المقاربة الأميركية ترجع في أصولها إلى التسلسل التاريخي التي تطورت من خلاله مجموعات مؤسساته الثلاث، الدولة والقانون والديمقراطية. في بريطانيا وفرنسا والمانيا، جاء القانون أولاً وتبعته الدولة الحديثة، ولاحقاً فقط جاءت الديمقراطية. على النقيض من ذلك، قام نمط التطور في الولايات المتحدة على تقليد عميق جداً من القانون العام الإنكليزي الذي جاء أولاً، وتبعته الديمقراطية، وفقط لاحقاً الدولة الحديثة. وفي حين قامت آخر هذه المؤسسات في «الحقبة التقدمية» و«الصفقة الجديدة»، بقيت الدولة الأميركية على الدوام أضعف وأقل قدرة من مثيلاتها الأوربية والآسيوية. الأمر الأكثر أهمية أن الثقافة السياسية الأميركية منذ نشأتها انبنت على عدم الثقة بالسلطة التنفيذية، بحيث إن الوظائف المعهودة روتينياً للديمقراطية الإدارية في الدول الأخرى أُنيطت في الولايات المتحدة بالمحاكم والمشرعين.

حاول المصلحون في الحقبة التقدمية والصفقة الجديدة إقامة دولة إدارية حديثة على الطراز الأوربي، مما وضعهم في صراع مباشر مع المحاكم المحافظة آنذاك، وصولاً إلى محاولة إدارة روزفلت إلغاء المحكمة العليا وما تلاه من ردة فعل دفعتها إلى التراجع. سمحت المحاكم الأكثر إذعاناً في منتصف القرن العشرين بظهور دولة

إدارية أكبر حجماً باطراد. لكن الأميركيين بقوا على شكهم العميق بـ «الحكومة الكبيرة» والهيئات الفيدرالية الجديدة. وليس التشكيك بالحكومة حكراً على المحافظين، بل يخشى كثير من اليساريين استيلاء مصالح الشركات القوية على المؤسسات الوطنية، أو قيام دولة الأمن القومي غير المقيدة، ويفضلون العمل الشعبي الناشط عبر المحاكم لتحقيق نتائجهم السياسية الأثيرة.

شريعة التخاصم

نجم عن هذا التاريخ ما أسماه الباحث القانوني روبرت إي. كينان «شريعة التخاصم». منذ قيام الجمهورية الأميركية، لعب المحامون دوراً أكبر من اللازم في الحياة الأميركية العامة، لكن دورهم توسع بشكل دراماتيكي خلال سنوات التغير الاجتماعي العاصفة في الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين. أقر الكونغرس في هذه الفترة أكثر من عشرين تشريع رئيس للحقوق المدنية والبيئة، تغطي قضايا متنوعة من سلامة السلع الاستهلاكية، إلى التخلص من النفايات السامة، إلى صناديق التقاعد الخاصة، إلى الصحة والسلامة المهنية. شكل ذلك توسعاً هائلاً في الدولة التنظيمية التي قامت خلال الحقبة التقدمية والصفقة الجديدة، وهو تحول يعشق السياسيون المحافظون والشركات الأميركية اليوم الشكوى منه[2].

لكن ما يجعل النظام غير عملي إلى هذه الدرجة ليس ببساطة مستوى التنظيم بحد ذاته، بل متابعته عن طريق التقاضي المفرط. فوض الكونغرس إنشاء خليط من الوكالات الفيدرالية تعرف اختصاراً بأحرفها الأولى- إي. إي. أو. سي. [EEOC (هيئة تكافؤ فرص العمل)]، وإي. بي. إيه [EPA (وكالة حماية البيئة)]، وأو. إس. إتش. إيه. [OSHA (إدارة الصحة والسلامة المهنية)]، إلخ.- لكنه لم يرغب بتخويل هذه الهيئات بوضوح سلطة وصلاحية وضع القوانين وإنفاذها، على غرار السلطة التي يتمتع بها نظراؤها من هيئات ومؤسسات الدولة الأوربية واليابانية. ما فعله الكونغرس بدلاً من ذلك كان إناطة المحاكم مسؤولية مراقبة القانون وإنفاذه. لقد

شـجع الكونغرس التقاضي بشكل متعمد عبر توسيعه حق المقاضاة ليشمل أطرافاً ودوائر أعرض، لا يتأثر كثير منها عن قرب بهذا القانون أو ذاك[3].

علـى سـبيل المثـال، يوصّف الباحث السياسي آر. شـيب ميلنـك الطريقة التي أعـادت فيها المحاكم الفيدرالية صياغة البند السـابع من قانـون الحقوق المدنية لعام 1964: «فحولت قانوناً ضعيفاً أصلاً، يركز أساساً على التمييز المتعمد، إلى تفويض جريء بالتعويض عن حالات التمييز السـابقة». بدل توفير سـلطات إنفاذ مناسـبة لهيئة بيروقراطية فدرالية، «كانت الخطوة الرئيسـة للجمهوريين في مجلس الشيوخ... خصخصـة وظيفـة الادعـاء العام إلى أبعـد الحدود. جعـل الجمهوريـون الدعاوى الخاصة النمط السائد في إنفاذ البند السابع، مما خلق محركاً أنتج في السنوات اللاحقة مستويات من دعاوى الإنفاذ الخاص فاقت خيالهم». ازدادت قضايا الإنفاذ الخاص على كل الجهات، من أقل من 100 دعوى سنوياً في أواخر الستينيات إلى 10.000 دعوى في الثمانينيات، إلى أكثر من 22.000 دعوى أواخر التسـعينيات[4]. في الفترة نفسـها، ارتفـع الإنفـاق على المحامين سـتة أضعـاف، ولم تقفـز التكاليـف المباشرة للتقاضي فجأة إلى مستويات جنونية فحسب، بل جرى تكبد تكاليف إضافية نتيجة بطء العملية المطرد والشكوك حول النتائج[5].

وهكـذا، تحولـت النزاعات التي يجري حلها بمشـاورات هادئـة بين الأطراف المعنيـة مـن خـلال الأجهـزة البيروقراطية في السـويد واليابـان، إلى معـارك تخاض عـبر التقـاضي الرسـمي في نظـام المحاكـم الأميركـي. كان لذلـك عدد مـن الآثار المؤسـفة بالنسـبة للإدارة العامـة، إذ أدى إلى عملية تتسـم بـ «الغمـوض، والتعقيد الإجرائي، وعدم الضرورة، وانعدام الحسـم، وارتفـاع تكلفة المعاملات،» على حد قـول شـون فارانغ. كما تجعـل النظام أقل مسـؤولية بإبقائها الإنفاذ خارج المؤسسـة البيروقراطيـة[6]. في النظـام البرلمـاني الأوربي، تخضـع القواعـد والأحـكام الجديدة الصـادرة عن المؤسسـات البيروقراطيـة للتمحيص والنقاش، ويمكـن تغييرها عبر العمـل السـياسي في الانتخابـات التالية. أما في الولايـات المتحدة فتُصنع السياسـة

بالتدريج عبر عملية عالية التخصصية، وبالتالي عديمة الشفافية، من قبل قضاة غالباً ما لا يكونون منتخبين ويشغلون مناصبهم الثابتة أمد الحياة.

أعطى انفجار فرص التقاضي حق الوصول إلى السلطة، وبالتالي القوة، للعديد من الجماعات المهمشة والمقصية سابقاً، بدءاً بالأميركيين الأفارقة. لهذا السبب يدافع كثير من المحسوبين على اليسار التقدمي بغيرة وحماس عن مبدأ التقاضي وحق الادعاء. لكن ذلك يستتبع تكاليف كبيرة أيضاً من حيث نوعية السياسة العامة. يقدم كاغان مثالاً على ذلك قضية تجريف ميناء أوكلاند وتعميقه وتنظيفه خلال السبعينيات. بادر الميناء بوضع خططه استباقاً لوصول سفن حاويات جديدة من فئات أكبر كانت على وشك دخول الخدمة آنذاك. وكان يجب أن تحظى الخطط بموافقة طائفة واسعة من الوكالات الحكومية الفيدرالية، بما فيها «سلاح المهندسين في الجيش الأميركي»، و«إدارة الأسماك والحياة البرية»، و«الخدمة الوطنية للمسامك البحرية»، و«وكالة حماية البيئة»، وما يقابلها جميعاً في ولاية كاليفورنيا. وضعت سلطة الميناء سلسلة من الخطط البديلة للتخلص من المواد السامة المجروفة، وجرى تحدي كل منها أمام المحاكم، واستتبع كل منها فترات تأخير طويلة وتكاليف أعلى. كانت ردة فعل وكالة حماية البيئة تجاه هذه الدعاوي التراجع إلى موقف دفاعي وعدم القيام بأي عمل. ولم تصدر الخطة النهائية للبدء بعمليات الجرف والتنظيف حتى عام 1994، بتكلفة نهائية فاقت عدة أضعاف التقديرات الأصلية[7].

يمكن إيجاد أمثلة كهذه على مدى النشاطات التي تضطلع بها حكومة الولايات المتحدة. ويمكن عزو كثير من متاعب إدارة الغابات التي أتينا على ذكرها آنفاً إلى الطرق التي جرى فيها التشكيك بقراراتها عبر نظام المحاكم. أدى ذلك فعلياً إلى إيقاف جميع عمليات استثمار الأخشاب على الأراضي التي تعود ملكية تشغيلها المشتركة إلى إدارة الغابات ومكتب إدارة الأراضي في منطقة شمال غرب المحيط الهادي في أوائل التسعينيات، بموجب قانون حماية الأنواع المهددة بالانقراض بعد اكتشاف وجود البومة المرقطة هناك[8].

عندما استخدمت المحاكم كأداة إنفاذ، تحولت من ضوابط وتقييدات على عمل الحكومة إلى آليات توسع من خلالها مدى الدولة إلى حد هائل. على سبيل المثال، تزايدت برامج التعليم الخاص للأطفال المعوقين والعجزة من حيث الحجم والتكلفة منذ السبعينيات، نتيجة التفويض الواسع الذي شرعه الكونغرس عام 1974. انبنى ذلك التفويض على نتائج أسبق توصلت إليها محاكم المقاطعات الفيدرالية بأن الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة يتمتعون بـ «حقوق»، والحقوق أكبر بكثير من مجرد مصالح، ويصعب مقايضتها بسلع أخرى أو إخضاعها لمعايير التكلفة-الفائدة. كما ألقى الكونغرس مهمة تأويل تفويضه وإنفاذه ثانية في حضن المحاكم، التي تعتبر مؤسسات رديئة تحديداً لجهة العمل ضمن حدود الميزانية، أو القيام بمقايضات سياسية معقدة. كانت النتيجة تدفق المزيد من الدولارات على نوع محدود من التعليم ذهبت إلى مدارس المقاطعات المهتمة بالتعليم الخاص في أرجاء البلاد كافة[9].

لا يكمن حل المشكلة بالضرورة في دعوة كثير من المحافظين والليبرتاريين الأميركيين ببساطة لإزالة جميع القواعد التنظيمية وإغلاق جميع البيروقراطيات. الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها، مثل تنظيم عمليات التخلص من النفايات السامة أو حماية البيئة، بالغة الأهمية ولن تتابعها الأسواق الخاصة لو ترك الأمر لها. يعجز المحافظون غالباً عن إدراك حقيقة أن عدم الثقة بالحكومة نفسه يدفع النظام الأميركي إلى مقاربة التنظيم اعتماداً على المحاكم، وبطريقة أقل كفاءة بكثير من مثيلتها لدى الديمقراطيات المتمتعة بفروع تنفيذية قوية.

لكن التقدميين والليبراليين الأميركيين متواطئون أيضاً في خلق هذا النظام. فقد كانوا بالدرجة نفسها عديمي الثقة بالبيروقراطيات التي أنتجت نظم الفصل العنصري في مدارس الجنوب، أو التي وقعت تحت تأثير مصالح الشركات الكبرى. هم أيضاً كانوا سعداء بحقن نظام صناعة السياسة الاجتماعية بقضاة غير منتخبين، حين ثبت أن المشرعين المنتخبين لا يؤيدونها بشكل كاف.

ترابط هذه المقاربة اللامركزية القائمة على التقاضي المفرط للإدارة مع السمة البارزة الأخرى للنظام السياسي الأميركي، وهي انفتاحه على تأثير جماعات المصالح. تصل جماعات المصالح إلى أهدافها عبر قدرتها على استخدام نظام المحاكم لمقاضاة الحكومة مباشرة. لكن لديها قناة أخرى أقوى، وتسيطر على قدر أكثر أهمية من السلطة والموارد: كونغرس الولايات المتحدة الأميركية.

33

الكونغرس وإعادة الميراثية إلى السياسية الأميركية

كيف استُبدلت زبائنية القرن التاسع عشر بتبادلية فئات المصالح؛ كيف تؤثر جماعات المصالح على نوعية السياسات العامة؛ هل فئات المصالح جيدة أم سيئة للديمقراطية؛ إعادة ميراثية الدولة الأميركية

كانت السياسة الأميركية خلال الجزء الأكبر من القرن التاسع عشر، كما رأينا، زبائنية تماماً. فقد حشد السياسيون الناخبين ودفعوهم للذهاب إلى صناديق الاقتراع عبر وعود قطعوها بتقديم منافع فردية، جاءت أحياناً على شكل خدمات صغيرة أو مبالغ نقدية مباشرة، لكنها اتخذت في أغلب الأحيان شكل عروض عمل ووظائف في البيروقراطيات الحكومية، سواء على المستوى الفيدرالي أو مستويي الولاية والبلدية. وكانت لهذه القدرة السهلة على توزيع الرعاية والمحسوبية آثار جانبية كبيرة من حيث الفساد الرسمي، إذ عمل الزعماء السياسيون وأعضاء الكونغرس على كشد الأرباح من الموارد التي يسيطرون عليها والاحتفاظ بها لأنفسهم.

انتهى هذان الشكلان التاريخيان للزبائنية والفساد عموماً نتيجة حركة إصلاح الخدمة العامة الذي وصّفناه في الفصلين 10 و11، ويمكن القول إن أياً منهما لم يعد التهديد الرئيس الذي يواجه النظام السياسي الأميركي اليوم. على الرغم من أن كل إدارة جديدة تُحدث أكثر من أربعة آلاف تعيين سياسي في الحكومة الفيدرالية -أكثر من أي ديمقراطية متقدمة أخرى- فإن الأحزاب السياسية لم تعد تعمل في مجال توزيع المناصب الحكومية الصغيرة على مؤيديها المخلصين بالجملة. هناك

طبعاً حالات فاضحة من الفساد الفردي الصريح، مثل تلك التي أدت إلى إدانة راندي كننغهام، الملقب بـ «الدوق»، ممثل ولاية كاليفورنيا في الكونغرس، أو حاكم ولاية إيلينوي رود بلاغوجيفتش عام 2011. لكن القوانين ضد هذا النوع من الفساد واسعة وصارمة إلى حد أصبح فيه الامتثال لقواعد الحكومة الكثيرة حول الإعلان عن الدخل وتعارض المصالح رادعاً لرغبة كثير من الأشخاص المؤهلين والمستعدين لفعل ذلك.

الإيثار المتبادل

للأسف، عادت مقايضة النفوذ السياسي بالمال إلى السياسة الأميركية على نحو واسع، وبشكل قانوني تماماً هذه المرة، بحيث صار من الأصعب القضاء عليها. يُعرّف القانون الأميركي الرشوة الجرمية على نحو ضيق باعتبارها تعاملاً تبادلياً يتفق فيه سياسي وطرف خاص صراحة على مقايضة منافع محددة. ما لا يغطيه القانون هو «الإيثار المتبادل»، كما يطلق عليه علماء الأحياء، أو ما قد يسميه علماء الأناسة «تبادل الهدايا». في علاقة إيثار متبادل، يسدي أحد الطرفين خدمة للآخر أو يحقق له فائدة ما، دون أن يتوقع الحصول بشكل صريح ومباشر على خدمة أو فائدة لقاءها، بعكس العمليات التجارية اللاشخصية في السوق الاقتصادي. في الواقع، إذا قدم شخص للآخر هدية ثم طالب بهدية بالمقابل، فالأرجح أن يشعر المتلقي بالإهانة ويرفض ما عرض عليه. أما في تبادل الهدايا، فيتحمل المتلقي التزاماً أخلاقياً تجاه الطرف الآخر، وينزع بعد ذلك إلى رد الجميل في زمان أو مكان آخر. القانون يحظر فقط التعامل السوقي وليس تبادل المنافع والخدمات، وهذا ما تنبني حوله صناعة الضغط والتأثير الأميركية[1].

جادلت آنفاً بأن اصطفاء الأقارب والإيثار المتبادل هما الصيغتان الطبيعيتان للاجتماعية الإنسانية، وأنهما ليستا سلوكاً مكتسباً بل متجذرتين جينياً في الشيفرة الوراثية لأدمغتنا وعواطفنا. كل من يتلقى هدية من عضو آخر في المجتمع، في أي ثقافة، سوف يشعر بالتزام أخلاقي يدفعه إلى رد الجميل والتعامل بالمثل. أطلق على

الدول المبكرة اسم «الميراثية» لأنها اعتُبرت ملكية شخصية للحاكم الذي استخدم عائلته أو أسرته الموسعة وأصدقاءه- في أغلب الأحيان المحاربين الذين ساعدوه أصلاً في إخضاع الإقليم لسلطته فكافأهم بتعيينهم- موظفين في إدارته. مثل تلك الدول قامت على هذه الصيغ الطبيعية للاجتماعية الإنسانية.

تضع الدول الحديثة حوافز وقوانين صارمة للتغلب على نزعة محاباة الأسرة والأقارب وتفضيل الأصدقاء، بما فيها امتحانات الخدمة المدنية، ومؤهلات الجدارة، وقواعد تعارض المصالح، وقوانين مكافحة الرشوة ومحاربة الفساد. لكن الاجتماعية الإنسانية الطبيعية قوية لدرجة أنها ما تنفك تعود، مثل اللص في القول المأثور، إذا وجد الباب الأمامي مقفلاً حاول الدخول من الباب الخلفي أو النافذة أو سرداب القبو.

يبدو لي من الإنصاف القول إن الدولة الأميركية أعيدت ميراثيتها في النصف الثاني من القرن العشرين، بالطريقة نفسها تقريباً التي شهدتها الدولة الصينية في عهد سلالة هان اللاحق، أو النظام المملوكي في القرن الأسبق لهزيمته على يد العثمانيين، أو الدولة الفرنسية في عهد النظام القديم. اليوم، ما تزال القوانين التي تحظر المحاباة الصريحة قوية بما فيه الكفاية لمنع هذا الشكل من أن يكون الطريقة الشائعة للتعاملات السياسية الأميركية، مع أنه من المثير للاهتمام ملاحظة مدى قوة الدافع لتشكيل سلالات سياسية، مثل آل كينيدي وبوش وكلينتون وما شابه.

لكن الإيثار المتبادل، من جهة أخرى، مستشرٍ في واشنطن العاصمة، ويشكل القناة الرئيسة التي نجحت فئات المصالح من خلالها في إفساد الحكومة. كما يشير الباحث القضائي لورنس ليسيغ، تستطيع جماعات المصالح التأثير في أعضاء الكونغرس بطرق قانونية تماماً، عبر تقديم تبرعات وببساطة انتظار رد الجميل لقاءها بخدمات وامتيازات غير محددة. في أحيان أخرى، يبادر عضو الكونغرس نفسه بعملية تبادل الهدايا، مفضلاً جماعة مصالح معينة توقعاً منه أن يكافأ لاحقاً بالتبرع لحملته الانتخابية. لا يتضمن التبادل غالباً مبالغ نقدية. قد يحضر عضو أو

عضـوة كونغـرس، مثلاً، مؤتمـراً حول تنظيم سـوق التوابع والمشـتقات المالية(*) في منتجع فاخر، فيسـمع عروضاً عن أسباب عدم حاجة صناعة المصارف إلى التنظيم، دون أن يسـمع حججـاً معقولة معارضـة أو بديلة. في هذه الحالة، لا يقع السـياسي أسـير المال (مع أن كثيراً منه متوافر) بل يصبح أسـيراً فكرياً، لأن ارتباطاته الإيجابية تقتصر على وجهة نظر جماعة المصالح تلك[2].

إن انفجـار فئـات المصالـح وجماعات الضغط في واشـنطن مثير للدهشـة فعلاً، فقد ارتفع عدد شركات الضغط والتأثير المسـجلة مـن 175 شركة عام 1971، إلى 2.500 شركـة بعد عشر سـنوات، وإلى أكثـر من 12.000 شركة مسـجلة أنفقت أكثـر من 3.2 بليون دولار عام 2013 [3]. ويمكن رؤية الآثار السـلبية والمشبوهة لهذا النشاط على السياسات الأميركية العامة في مجالات عدة، بدءاً بقانون الضرائب. يجمـع الاقتصاديـون عـلى أن كل أنواع الضرائـب يمكن أن تحد من قدرة الأسـواق عـلى تخصيص المـوارد بكفاءة، وأن أقل أنماطها سـوءاً الضرائب البسـيطة والمتوقعة والمتسـاوقة، التـي تسـمح للـشركات بالتخطيط والاسـتثمار اعتـماداً عليهـا. قانون الضرائـب الأميركي نقيض ذلك تمامـاً. ففي حين تزيد معدلات الضريبة الإسـمية عـلى الشركات في الولايات المتحدة عـن مثيلاتها في باقي البلدان المتقدمة، فإن عدداً قليلاً جداً منها يدفع ضرائبه فعلياً على هذا المعدل الاعتباري؛ لأن معظم الشركات تتفاوض على إعفاءات ومزايا ضريبية خاصة بها[4].

قال أليكسي دو توكفيل عن النخب القديمة في فرنسـا قبل الثورة، إنها أخطأت في اعتبـار الامتيـاز حريـة، أي حماية من سـلطة الدولـة تنطبق عليها فقـط دون كل المواطنـين عموماً. في الولايات المتحدة المعـاصرة، تتحدث النخب لغة الحرية لكنها سعيدة جداً بقبول الامتياز.

(*) (Derivatives) مؤسسـات مقاصة تتوسـط بين البنوك وبائعي أو مشـتري العقود الآجلة ومبادلات سعر الفائدة وغيرها من التوابع والمشتقات المالية، وتستخدمها الشركات للتحوط من مخاطر تقلبات العملات وأسعار الفوائد.

جادل بعض علماء السياسة في أنه لم ينجم عن كل تلك الأموال والنشاطات تغييرات سياسية ملموسة على النحو الذي رغبت به جماعات الضغط وفئات المصالح، مع أن ذلك يصعب تصديقه نظراً إلى حجم المبالغ المستثمرة للتو في العملية[5]. لكن هدف فئات المصالح وجماعات الضغط في أغلب الأحيان ليس تحفيز سياسات جديدة بل منع ظهور نتائج في غير صالحها، وإن تكن في الصالح العام. في حالات أخرى، تجعل هذه الجماعات التشريعات القائمة أسوأ بكثير مما قد تكون عليه. العملية التشريعية الأميركية كانت على الدوام مجزأة أكثر من باقي بلدان الأنظمة الديمقراطية والأحزاب السياسية المنضبطة. وكثيراً ما أنتجت فوضى لجان الكونغرس بصلاحياتها المتداخلة تعليمات عمل متعددة ومتضاربة، مثل تعددية طرق إنفاذ قانون الهواء النظيف، أو «الاقتراحات المنفصلة الثلاثة التي جسدت نظريات مختلفة جذرياً حول طبيعة مشكلة الإسكان»، وتجسدت بدورها في «قانون الإسكان الوطني الميسّر» لعام 1990. هذه العملية التشريعية اللامركزية تنتج قوانين متضاربة وغير منسجمة، وتشجع عملياً على تدخل فئات مصالح تستطيع على الأقل حماية امتيازاتها ومصالحها المحددة، إن لم تكن قوية بما فيه الكفاية لصياغة القوانين والتشريعات كليةً[6].

على سبيل المثال، تحول قانون باراك أوباما للرعاية الصحية ميسورة التكلفة عام 2010 إلى غول هائل الضخامة خلال العملية التشريعية، نتيجة كل التنازلات والدفوعات الجانبية التي كان لا بد من تقديمها لفئات المصالح، بما فيها الأطباء وشركات التأمين والصناعة الدوائية. مشروع القانون نفسه وصل إلى تسعمئة صفحة لم يستطع إلا قلة من أعضاء الكونغرس مراجعتها بشيء من التفصيل. في حالات أخرى، استطاعت فئات المصالح إيقاف تشريعات بأكملها لأنها تضر بمصالحها. كانت الاستجابة الأبسط والأكثر فعالية للأزمة المالية عام 2008-2009 وما رافقها من عمليات إنقاذ المصارف الكبرى على حساب دافع الضرائب، التي حظيت بكراهية شعبية هائلة، تكمن في سن قانون يضع سقفاً صارماً لحجم المؤسسات المالية، أو يرفع بشكل دراماتيكي المتطلبات الرأسمالية المصرفية، ما يترك

أثراً مشابهاً[7]. لو وجدت مثل هذه القيود، لأفلست البنوك المُقْدِمة على مخاطر غبية، دون إطلاق أزمة في النظام ككل ودفع الحكومة إلى التدخل عبر عملية الإنقاذ. كان يمكن كتابة هذا القانون على بضع صفحات، مثل قانون غلاس-ستيغال في فترة الكساد الكبير. غير أن تلك الإمكانية لم تؤخذ على محمل الجد خلال مداولات الكونغرس بشأن التنظيم المالي. بدلاً من ذلك، ظهر «قانون إصلاح وول ستريت وحماية المستهلك»، أو قانون دود-فرانك، وهو أفضل من عدم وجود تنظيم على الإطلاق، لكنه امتد على مئات الصفحات من التشريعات ورزم التفويضات بالمزيد من القواعد والقوانين التفصيلية التي ستفرض تكاليف هائلة على البنوك والمستهلكين مستقبلاً. بدلاً من مجرد وضع سقف لحجم البنوك، أنشأ القانون «مجلس الإشراف على الاستقرار المالي»، وأوكل إليه المهمة الهائلة بتقدير وإدارة المؤسسات التي تعتبر مصدر مخاطر نظامية، الأمر الذي لم يحل في النهاية مشكلة مصارف أكبر من أن تفلس. على الرغم من أن أحداً لن يستطيع إيجاد دليل يربط حملة إسهامات البنوك بطريقة تصويت أعضاء محددين في الكونغرس، فمن غير المعقول الاعتقاد بأن جحافل جماعات الضغط والمصالح التابعة للصناعة المصرفية لم يكن لها تأثير رئيس في منع الحل الأبسط بتفكيك البنوك الكبيرة، أو ببساطة إخضاعها لمتطلبات رسملة صارمة[8].

مشاعر ومصالح

يعرب الأميركيون العاديون عن ازدراء واسع لجماعات المصالح وسطوتها على الكونغرس. والإحساس بأن العملية الديمقراطية قد جرى إفسادها أو اختطافها من قبل جماعات الضغط والمصالح ليس حكراً على طرف واحد من الطيف السياسي؛ فجمهوريو حزب الشاي على اليمين، وليبراليو الحزب الديمقراطي على اليسار يؤمنون جميعاً بأن فئات المصالح تمارس نفوذاً مفرطاً ولا تهتم إلا بمكاسبها الأنانية. لذلك انخفضت نسبة الثقة بالكونغرس إلى أدنى مستوياتها تاريخياً، بحيث بالكاد بلغ الرقم عشرة بالمئة[9].

في كتابه صعود الأمم وانحدارها، أقام الاقتصادي مانكور أولسن إحدى أشهر الحجج على الآثار الخبيثة لسياسات فئات المصالح على النمو الاقتصادي، وعلى الديمقراطية في نهاية المطاف. ركز أولسن على التراجع الاقتصادي بعيد-الأمد في بريطانيا تحديداً على امتداد القرن العشرين، وجادل بأن الديمقراطيات في أوقات السلم والاستقرار تنزع إلى مراكمة أعداد من جماعات المصالح تتزايد باطراد. وبدلاً من متابعة نشاطات اقتصادية تسعى إلى خلق الثروة، تستغل هذه الفئات النظام السياسي لاستخراج ريوع ومنافع لأنفسها. وبدورها لا تكون هذه الريوع منتِجة بجملتها بل عالية التكلفة لعامة الناس. يعاني المجتمع عموماً مشكلة العمل الجماعي، إذ لا يستطع تنظيم نفسه بفاعلية لحماية مصالحه، كما تفعل الصناعة المصرفية أو جماعة منتجي الذرة مثلاً. كانت النتيجة تحول الطاقة الاقتصادية بشكل مطرد إلى نشاطات ريعية بمرور الزمن، وهي عملية لا يمكن إيقافها إلا بصدمة كبيرة كنشوب حرب أو قيام ثورة[15].

تقف هذه السردية السلبية جداً لفئات المصالح على طرفي نقيض مع السردية الإيجابية لفوائد المجتمع المدني، أو الجمعيات الطوعية، بالنسبة لصحة الديمقراطية وسلامتها. في كتابه الديمقراطية في أميركا، لاحظ أليكسي دو توكفيل أن لدى الأميركيين ميلاً قوياً لتنظيم جمعيات خاصة، وهي كما قال «مدارس للديمقراطية»، كونها تُعلّم الأفراد مهارات التجمع لتحقيق أغراض عامة. الأفراد بحد ذاتهم ضعفاء؛ وحصراً من خلال انضمامهم إلى آخرين لتحقيق أغراض عامة يستطيعون، من بين أشياء أخرى، مقاومة طغيان الحكومة واستبدادها. تابع هذا الخط من النقاش دارسون أمثال روبرت بوتنام، الذي جادل بأن هذا الميل إلى التنظيم نفسه يشكل «رأسمال اجتماعياً»، وهو أمر جيد للديمقراطية لكنه أصبح مهدداً بالانقراض في النصف الثاني من القرن العشرين[11].

كان للأب المؤسس جيمس ماديسون أيضاً رأي حميد نسبياً بفئات المصالح. فحتى لو لم يوافق المرء على الأهداف التي تسعى إليها هذه الجماعة أو تلك، فإن تنوعها على امتداد بلد شاسع كأميركا، كما جادل ماديسون، سوف يكفي لمنع هيمنة

إحداها. وكما لاحظ الباحث السياسي تيودور لوي، اتفقت النظرية السياسية «التعددية» في منتصف القرن العشرين مع وجهة نظر ماديسون: سوف يتفاعل تنافر فئات المصالح بشكل جماعي لإنتاج مصلحة عامة، تماماً كما يوفر التنافس في السوق الاقتصادي الحر منافع عامة من خلال أفراد يسعون وراء مصالحهم الذاتية الضيقة. ولا داعي لتدخل الحكومة في تنظيم هذه العملية، على اعتبار أن ليس هناك سلطة أعلى تستطيع تعريف «المصلحة العامة» بما هو أسمى من الاهتمامات الضيقة لجماعات المصالح. جاء قرارا المحكمة العليا في قضيتي «بكلي-ضد- فالو» و«المواطنين المتحدين» (Buckley v. Valeo and Citizens United)(*) عملياً تأكيداً للتأويل الحميد الذي أسماه لوي «ليبرالية جماعة المصالح»[12].

كيف نوفق، إذن، بين هاتين السرديتين المتناقضتين جذرياً- في أن جماعات المصالح تفسد الديمقراطية وتضر بالنمو الاقتصادي، وفي أنها شروط ضرورية لقيام ديمقراطية صحية وسليمة؟

لعل أوضح السبل محاولة التمييز بين منظمة مجتمع مدني «جيدة» وجماعة مصالح «سيئة». يمكن القول إن الأولى مدفوعة بما أسماه آلبرت هيرشمان «المشاعر» والأخيرة بـ«المصالح»[13]. قد تكون الأولى منظمة غير ربحية، مثل جماعة كنسية تسعى إلى بناء بيوت للفقراء، أو منظمة ضغط وتأثير تشجع سياسة تعتقد أنها تخدم الصالح العام، مثل رعاية المحميات الساحلية. وقد تكون فئة المصالح جماعة ضغط وتأثير تعمل لحساب صناعة السجائر أو البنوك الكبيرة، ويقتصر هدفها على تحقيق أقصى حد من الأرباح للشركات الداعمة لها. حاول روبرت بتنام إقامة تمايز بين الجمعيات الصغيرة الداعية إلى المشاركة الفاعلة لأعضائها، و«منظمات العضوية» التي يتطلب الانتساب إليها ببساطة مجرد دفع رسوم العضوية[14].

(*) قضيتان أقرت فيهما المحكمة العليا بحق النقابات والشركات الخاصة في إنفاق أموال غير محدودة من ميزانياتها خلال الانتخابات.

للأسف، لا يصمد هذا التمييز أمام التمحيص النظري. فمجرد إعلان جمعية أنها تعمل لأجل الصالح العام لا يعني أنها تقوم بذلك فعلياً. على سبيل المثال، قد تخل جماعة توعية طبية تسعى نظرياً إلى تخصيص المزيد من الدولارات لمكافحة مرض معين بالأولويات العامة فعلياً، عبر تحويل الاعتمادات المالية بعيداً عن معالجة أمراض أكثر انتشاراً وضرراً، لمجرد أنها منظمة أفضل من حيث العلاقات العامة. على الطرف المقابل، لا يعني كون جماعة ضغط وتأثير مهتمة بمصالحها الذاتية أن ادعاءاتها غير شرعية، أو أنها لا تتمتع بحق التمثيل في النظام السياسي. إذا كان ثمة قانون تنظيمي سيئ الإعداد والدراسة، وسيلحق أضراراً جدية بصناعة ما وبالعاملين فيها، فمن حقها توضيح ذلك للكونغرس. جماعات الضغط في الواقع أحد أهم مصادر المعلومات حول الآثار المترتبة على عمل الحكومة أحياناً. وفي المعارك الطويلة الدائرة بين جماعات البيئة والشركات، ليس أنصار البيئة الساعين إلى تمثيل المصلحة العامة على حق وصواب دائماً، من حيث احترام المقايضة بعيدة الأمد بين الاستدامة والأرباح والوظائف، كما توضح قضية تجريف ميناء أوكلاند[15].

تتعلق أبرز الحجج ضد تعددية جماعات المصالح بالتمثيل المشوه. في كتابه الشعب منقوص السيادة، جادل إي. إي. شاتشنيدر بأن الممارسة الفعلية للديمقراطية في أميركا لا علاقة لها بصورتها الرائجة كحكومة «من الشعب وللشعب وبالشعب». ولاحظ أن النتائج السياسية قلما تتطابق مع الخيارات الشعبية، وأن هناك مستوى منخفضاً جداً من المشاركة والوعي السياسي، وأن القرارات الحقيقية تتخذ من قبل جماعات مصالح منظمة أصغر حجماً بكثير[16]. تتبدى حجة مشابهة في طيات الإطار الذي وضعه مانكور أولسن، إذ لاحظ أن ليس كل الجماعات قادرة بشكل متساوٍ على التنظيم للعمل الجماعي. يشرح أولسن في عمله الأسبق، منطق العمل الجماعي، أن من الأصعب في الحقيقة تنظيم جماعات كبيرة مقارنة بالجماعات الصغيرة، لأن الجماعات الأكبر التي توفر منافع لكل أعضائها تشجع على الانتهازية. في سياق ديمقراطي، قد يشترك جسم المواطنين كله (أو على الأقل أغلبيات كبيرة داخله) في مصلحة بعيدة الأمد، مثل وضع موازنة مسؤولة مالياً، لكن المواطن الأميركي

العـادي يشـعر بذلـك إلى حـد أقـل بكثـير من جماعـة مصالـح تحصل عـلى دعم أو اقتطاعـات ضريبيـة نتيجة تعزيز الميزانية. بالتالي، لا تمثل جماعات المصالح المتنافسـة عـلى اهتمام الكونغـرس بمجملها الشـعب الأميركي برمته، بـل القطاعات الموسرة والأجزاء الأفضل تنظيماً من المجتمع الأميركي (وهو غالباً ما يساوي الشيء نفسه). هـذا التحيز ليس عشـوائياً بل ينـزع إلى العمل ضد مصالح الجماعـات غير المنظمة، التي غالباً ما تكون فقيرة أو مهمشة أو متدنية مستوى التعليم[17].

قدم موريس فيورينا دلائل كثيرة على أن ما أسـماه «الطبقة السياسـية» الأميركية أكثر اسـتقطاباً من الشـعب الأميركي نفسـه. كما قدم طائفة واسعة من استطلاعات الرأي حول قضايا يفترض أن تكون خلافية، من الإجهاض إلى العجز في الميزانية إلى الصـلاة في المدارس إلى زواج المثليين، وتظهر نتائجهـا أن أغلبيات عامة الأميركيين تدعم التسـويات والمواقف الوسطية- في استخدام التمويل الفيدرالي لدعم بحوث الخلايـا الجزعيـة عـلى الأجنـة الفائضـة في عيـادات الخصوبة، مثـلاً. يبدو ناشـطو الأحزاب دائماً، سواء على اليسار أو اليمين، أكثر أدلجة وميلاً لاتخاذ مواقف متطرفة مـن عموم ناخبي الأحـزاب. لكن الأغلبيـات المؤيدة لمواقف تسـووية في منتصف الطريـق غالبـاً مـا تكون غير منظمة ولا تشـعر بحماس شـديدة تجاه تلـك المواقف. هذا يعني أن مَنْ يعرّف السياسـات ويحددها مجموعة الناشـطين المنظمين، سـواء في الأحـزاب أو الكونغرس أو وسـائل الإعلام أو جماعات الضغـط وفئات المصالح. وحاصل جمع هذه الفئات من الناشطين لا تعطي حلاً وسطاً، بل تقود إلى المزيد من سياسات الجمود والاستقطاب[18].

ليست جماعات المصالح التي لا تمثل عموم الناس ببساطة مخلوقات تتبع اليمين الأميركي أو أميركا الشركات. بعض أقوى التنظيمات في البلدان الديمقراطية كانت ومـا تزال نقابات العـمال، تتلوها جماعات حماية البيئة، والمنظمات النسـائية، وأنصار حقـوق المثليـين، وكبار السـن، والمعوقين، والسـكان الأصليين، وتقريبـاً كل قطاع آخـر من قطاعات المجتمع. يبدو أن كل مـرض أو وضع صحي في أميركا المعاصرة يفـرز منظمـة تأييد خاصة، تضغط لزيـادة الاهتمام به والمـوارد المخصصة له. تعتقد

النظريـة التعدديـة أن مجمـوع هـذه الفئـات المتنافسـة إحداهـا مع الأخرى يشـكل مصلحـة ديمقراطيـة عامة. لكن يسـتطيع المرء الجدل بدلاً من ذلك في أنها، بسـبب طبيعـة تمثيلها المفرط لمصالح ضيقة، تقوض إمكانية تعبير الديمقراطية التمثيلية عن المصلحة العامة الحقيقية.

جماعات المصالح ونوعية الحكومة

تقـوض جماعـات المصالـح اسـتقلالية البيروقراطيـة حـين تقنـع عملاءهـا في الكونغـرس بإصـدار تعليمات معقـدة وغالبـاً متناقضة ذاتيـاً إلى هيئاتهـا ووكالاتها المختلفة، التي تجد نفسها مقيدة إلى أبعد الحدود في قدرتها على ممارسة الحكم المستقل أو اتخاذ قرارات منطقية.

الأمثلـة عـلى ذلك كثـيرة. يريد الكونغرس مـن الحكومة الفيدرالية شراء سـلع وخدمـات بطريقـة كفؤة وسـعر رخيص، لكنه يفـرض على كل هيئات المشـتريات الحكومية مجموعة قواعد وقوانين مرهقة وغير عملية تعرف باسم «أنظمة المشتريات الفيدرالية». على عكس قطاع المشـتريات الخاص، يبقى قطاع المشـتريات الحكومي ممعنـاً في إجرائيتـه وتفصيلاتـه، وخاضعـاً لحقوق اعـتراض واسـتئناف لا نهاية لها. في حـالات عـدة، يتدخل أعضـاء الكونغرس بشـكل فردي ومبـاشر للتأكد من أن عمليـات الـشراء تتـم بطـرق يسـتفيد منها ناخبوهـم. يصح هـذا تحديداً عـلى بنود مشـتريات البنتاغون باهظة الثمن، التي تتحـول إلى برامج توظيـف تقريباً توزع على المحظوظين من أعضاء الكونغرس. وفي حين يستنكر الكونغرس وعامة الأميركيين «الهدر والغش وسـوء الاسـتخدام» في المشـتريات، فإن حل المشكلة بتفويض المزيد من القواعد والقوانين الأكثر تفصيلاً وتقييداً لا يؤدي إلا إلى رفع تكلفة المشـتريات وخفض نوعيتها.

هنـاك مشـكلة أخـرى في جماعـات المصالـح والـرأي التعـددي الذي يـرى أن المصلحـة العامة ليسـت أكثر من مجموع المصالح الفرديـة الخاصة، وهي أنها تقوض

إمكانيـة التـداول وطرق تشـكيل الخيـارات الفردية عـبر الحوار والتواصل. سـواء في الديمقراطيـة الأثينيـة، أو الاجتماعـات المفتوحة التي احتفى بهـا توكفيل في مقار بلديات ولاية نيوإنغلند، كان المواطنون يتحدثون مع بعضهم مباشرة حول المصالح العامة لمجتمعهم. طبعاً، من السهل تضخيم هذه الحالات الصغيرة من الديمقراطية ضيقة النطاق وتحويلها إلى مثال، أو تقليص الخلافات الحقيقية القائمة في المجتمعات الكبيرة. لكن، كما يخبرك أي منظّم لمجموعة اهتمام، تتغير آراء الناس حول مواضيع تثير مشـاعر وحساسـيات شـديدة، من الهجـرة إلى الإجهاض إلى المخـدرات، بعد مجـرد ثلاثـين دقيقة مـن النقاش وجهاً لوجه مـع أناس آخرين يتبنـون وجهات نظر مغايرة، إذا أعطوا معلومات عامة ومبادئ أساسية تفرض الكياسة وأدبيات الحوار. قلـة من أنصار القضية الواحـدة يدعون أن قضيتهم تتجـاوز في أهميتها كل القضايا الجيدة الأخرى إذا أجبروا على مواجهة تلك الحاجات البديلة مباشرة. لذلك تكمن إحـدى مشـكلات النظريـة التعددية في الافـتراض بـأن المصالح ثابتـة، وأن هدف المشرّع ببساطة العمل على نقل المواقف بدل أن تكون له وجهة نظر خاصة به يمكن تشكيلها وتعديلها بالتداول والنقاش.

من الملاحظ عموماً أنه لم يعد أحد في الكونغرس يجادل أو يتداول. «نقاشـات» الكونغـرس اليـوم لا تتعـدى سلسـلة خطـب موجهة ليـس إلى زملائهـم من ممثلي الشـعب، بـل إلى جماهير الناشـطين السـعيدين تمامـاً بمعاقبة المشرع الـذي يحيد عن أجندتهم نتيجة التداول أو المعرفة الأوسع.

يحـدث كثير من التـداول والنقاش في أنظمة حكم تـؤدي وظيفتها على ما يرام، وليـس فقـط في المجالس التشريعية بـل أيضاً في البيروقراطيات. لكـن هذه لا تعني ببسـاطة أن يتجاذب البيروقراطيون أطراف الحديث مـع بعضهم، وإنما الدخول في سلسلة مشـاورات معقدة بين موظفي الحكومة، والشركات، والمنفذين الخارجيين، ومقدمـي الخدمـات، وفئـات المجتمـع المـدني، وأجهـزة الإعـلام، وباقـي مصادر المعلومـات حـول الآراء والمصالـح المجتمعيـة[19]. لقـد أقـر الكونغـرس بالتداول والتشاور في قانون الإجراءات الإدارية لعام 1946، وهو معلم بارز طالب الهيئات

التنظيمية بالتصريح علناً عن التغييرات المقترحة للقوانين، والتماس الملاحظات والتعليقات عليها. لكن هذه الإجراءات الاستشارية غالباً ما تصبح روتينية وشكلية إلى أبعد الحدود، مما يجعل القرارات الفعلية نتاج مواجهات سياسية بين جماعات مصالح جيدة التنظيم وليست نتاج تداول داخلي[20].

الانحطاط السياسي

يشكل حكم القانون حماية أساسية للأفراد ضد الحكومة الاستبدادية. لكن القانون في النصف الثاني من القرن العشرين فقد مركزه كضابط ومقيد للحكومة، وأصبح بدلاً من ذلك أداة لتوسيع مداها. في تلك العملية، أوكلت الوظائف التي كان يمكن تنفيذها بكفاءة ومسؤولية من قبل الإدارة البيروقراطية إلى خليط من المحاكم والهيئات التنفيذية والأفراد. وانتهى المقام بالولايات المتحدة، نتيجة خشيتها المزمنة من تمكين «حكومة كبيرة»، أن قامت حكومة كبيرة على قدر مساوٍ، لكنها في الواقع أقل مسؤولية لوقوعها في أيدي المحاكم.

على نحو مماثل، وباعتبارهم ممثلين لإرادة الشعب، يفترض بالمشرعين العمل على ضمان أن تعكس السياسات الأغراض العامة. لكن الأحزاب السياسية أصبحت رهينة جماعات المصالح القوية التي لا تمثل مجتمعةً جمهور الناخبين الأميركيين. وقد أصبحت سطوة هذه المصالح قوية لدرجة اعتراض وإيقاف سياسات عامة عقلانية حول قضايا تمتد من الدعم الزراعي إلى التنظيم المصرفي، ناهيك بأنها حولت قانون الضرائب إلى خليط مربك من الامتيازات جعل من الصعوبة بمكان قيام أي نوع من الإدارة اللاشخصية العامة.

حاولت الولايات المتحدة إقامة دولة فيبرية حديثة خلال الحقبة التقدمية والصفقة الجديدة. ونجحت في مجالات عدة، فإدارة الأغذية والأدوية، ومراكز السيطرة على الأمراض، والقوات المسلحة، والاحتياطي الفيدرالي، بعض أكثر الهيئات الحكومية كفاءة تقنية، واستقلالية، وحسن إدارة، في أي مكان في العالم.

لكن النوعية الكلية للإدارة العامة الأميركية تبقى إشكالية إلى أبعد الحدود، بسبب اعتماد الدولة المستمر على المحاكم والأحزاب على حساب إدارة الدولة.

يتعلق جزء من ظاهرة الانحطاط بالجمود الفكري. باقي الديمقراطيات لا تتبنى الرأي القائل إن التقاضي والمحامين ينبغي أن يحتلوا مثل هذه المكانة ويصبحوا جزءاً لا يتجزأ من الإدارة العامة. لكن تلك صارت الطريقة المتبعة للعمل في الولايات المتحدة، وترسخت إلى حد أن المرء لا يرى أي بدائل لها. بالمعنى الدقيق، هذه ليست قضية آيديولوجية بقدر ما هي تقليد سياسي يشترك به اليسار واليمين على حد سواء. على نحو مماثل، وبرغم الغضب الشعبوي العارم ضد سطوة جماعات المصالح وتأثيرها على الكونغرس، يعجز كثيرون (بدءاً بأعضاء المحكمة العليا) حتى عن إدراك أن ثمة مشكلة، ولا يرى أحد طريقة واقعية للحد من نفوذ تلك الجماعات.

يبقى المصدران التحتيان للانحطاط السياسي - الجمود الفكري وتأثير جماعات النخب - عامين وشائعين في كل الديمقراطيات، وهما في الواقع مشكلتان تواجهان كل الحكومات، ديمقراطية أم غير ذلك. كما توجد المشكلتان اللتان حددناهما هنا، التقاضي المفرط وجماعات المصالح، في الديمقراطيات المتقدمة الأخرى، لكن تأثير الأخيرة يعتمد إلى حد بعيد على الطبيعة الخاصة للمؤسسات. هناك تنوع واسع في الطرق التي تبني فيها الديمقراطيات نظام الحوافز للفاعلين السياسيين، مما يجعل كل الحكومات عرضة لتأثير هذه القوى، وإن يكن بدرجات متفاوتة. في الفصل التالي سوف أجادل بأن الولايات المتحدة، الديمقراطية الليبرالية الأولى والأكثر تقدماً في العالم، تعاني مشكلة الانحطاط السياسي بشكل أكثر حدة من باقي الأنظمة السياسية الديمقراطية. إن عدم الثقة الراسخ بالدولة، الذي اتسمت به السياسة الأميركية على الدوام، أدى إلى قيام شكل حكم غير متوازن يقوض آفاق العمل الجماعي الضروري، وكانت النتيجة ما أسميه الـ «فيتوقراطية».

34

أميركا الـ «فيتوقراطية»

كيف أصبح نظام الضوابط والتوازنات الأميركي «فيتوقراطية»؛ كيف تمتلك الديمقراطيات الأخرى آليات أقوى لفرض قرارات جماعية؛ كيف يفوض النظام الأميركي مع ذلك سلطات قوية إلى الجهاز التنفيذي في بعض المجالات؛ كيف يصبح الاتحاد الأوربي أكثر شبهاً بالولايات المتحدة

يحمي الدستور الأميركي الحريات الفردية عبر نظام معقد من الضوابط والتوازنات صممه المؤسسون عمداً لتقييد سلطة الدولة. وكانت الحكومة الأميركية قد نشأت في سياق ثورة ضد السلطة الملكية البريطانية، واعتمدت على منابع حتى أقدم عهداً تعود إلى الحرب الأهلية الإنكليزية في مقاومة سلطة الملك. من هنا كانت السمات المميزة للسياسة الأميركية منذ ذلك الحين الشك العميق وعدم الثقة بالحكومة، والاعتماد على النشاطات التلقائية لأفراد متفرقين.

يضبط النظام الدستوري الأميركي السلطة بطرائق عدة. على عكس النظام البرلماني، الذي تمارس فيه سلطة تنفيذية موحدة (أي إدارة تنفيذية مركزية تخضع لسلطة واحدة) مهمة تحقيق رغبات الأغلبيات التشريعية، يقسم النظام الرئاسي الأميركي السلطة بين رئيس وكونغرس منتخبين، يتمتع كلاهما بشرعية ديمقراطية متساوية، ولا يعتمد بقاء أحدهما على الآخر بل يعملان بشكل مستقل. كما ينص الدستور على إقامة فرع قضائي للسلطة اكتسب مع الزمن قوة إبطال التشريعات

القادمة إليه من الكونغرس. كذلك يوزع الدستور السلطات على الولايات، أو بالأحرى تنازلت الولايات عن تلك السلطات المخولة لها أصلاً لمصلحة السلطة الفيدرالية، ببطء وعلى مضض، في سياق المئتي عام بعد التصديق على الدستور. وينقسم الكونغرس نفسه إلى مجلسين تشريعيين، صمم أعلاهما [مجلس الشيوخ] أساساً ليكون حصناً لسلطة الدولة. في العديد من الأنظمة الديمقراطية، مثل بريطانيا، تبقى سلطات المجلس الأعلى عموماً شكلية وطقسية؛ لكنه في الولايات المتحدة بالغ القوة، ويمارس سلطات محددة مثل التصديق على التعيينات في مناصب السلطة التنفيذية، ويمتلك سلطة الحرب والسلم في البلاد. الفرع التنفيذي بحد ذاته ليس دائماً مسؤولاً أمام الرئيس الأميركي، فالعديد من اللجان التنظيمية تخضع لسلطة مفوضين تعينهم الأحزاب السياسية في الكونغرس.

كما أشار هنتنغتون، لا تنقسم السلطات وظيفياً في أميركا بقدر ما تستنسخ ذاتها وتكرر نفسها عبر الفروع، مما يؤدي دورياً إلى اعتداءات من فرع على سلطات فرع آخر، وبالتالي قيام نزاعات حول أيها ينبغي أن يسود. سلطة الكونغرس على سياسة الأمن القومي وتأثير المحاكم على السياسات الاجتماعية كالإجهاض، مجرد مثالين حديثين على ذلك. في أحيان كثيرة، لا تفوض الفيدرالية الأميركية السلطات بوضوح إلى مستويات الحكومة الملائمة، بل تكررها بدل ذلك على مستويات عدة، فتعطي السلطات الفيدرالية وسلطة الولاية والسلطات المحلية صلاحيات قضائية متشابهة للإشراف- على عملية التخلص من النفايات السامة، مثلاً. وطبعاً، في مثل هذا النظام الاستنساخي المكرور واللاتراتبي للسلطة، تستطيع أجزاء مختلفة من الحكومة بسهولة تعطيل عمل بعضها بعضاً.

الاستقطاب

أحد أهم التحديات التي تواجه الديمقراطيات المتقدمة يكمن في استدامة التزامها بدولة الرعاية الاجتماعية. فقد جرى التفاوض على العقود الاجتماعية الحالية التي تقوم عليها دولة الرعاية قبل أجيال، حين كانت معدلات الولادة أعلى، ومتوسط

الأعمار أقل، ومعدلات النمو الاقتصادي أقوى وأنشط. سمح توفر الموارد المالية لكل الديمقراطيات الحديثة بالاستمرار في تأجيل هذه المشكلة إلى المستقبل، لكن الواقع الديموغرافي الأساس سوف يفرض نفسه في مرحلة ما ويقتضي مواجهته.

هذه المشكلات ليست عصية على الحل. فمعدلات المديونية بالنسبة للناتج الإجمالي المحلي في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الخارجتين من الحرب العالمية الثانية كانت أعلى مما هي عليه اليوم[1]. وفي التسعينيات وجدت السويد وفنلندا وبقية الدول الاسكندنافية أن دول رعايتها الاجتماعية تواجه أزمة، واستطاعت إجراء تعديلات على مستويات الضرائب والإنفاق. ونجحت أستراليا في التخلص من كل ديونها الخارجية تقريباً، حتى قبل فترة ازدهار الموارد الهائل في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

على النقيض من ذلك، فشل النظام السياسي الأميركي في معالجة هذه القضية في بدايات القرن الحالي. ويتعلق السبب الأساس في هذا العجز بالحزبين السياسيين السائدين، اللذين أصبحا أكثر استقطاباً آيديولوجياً مما كانا عليه منذ أواخر القرن التاسع عشر. بدأ في الستينيات من القرن الماضي فرز جغرافي كبير للحزبين الأميركيين، حيث انتقل الجنوب الأميركي بالكامل تقريباً من الحزب الديمقراطي إلى الحزب الجمهوري، بينما كاد الحزب الجمهوري ينقرض تقريباً في الشمال الشرقي. ومنذ انهيار ائتلاف الصفقة الجديدة ونهاية هيمنة الديمقراطيين على الكونغرس في ثمانينيات القرن العشرين، أصبح الحزبان أكثر توازناً، وتبادلا مراراً السيطرة على منصب الرئاسة وعلى مجلسي الكونغرس. أثارت تلك الدرجة الأعلى من التنافسية سباق تسلح على التمويل بين الحزبين، وقوضت حتى مستوى الكياسة والمجاملة الشخصية بينهما[2].

كما أشار الفصل السابق، هناك اختلاف بين الباحثين الاجتماعيين حول عمق هذا الاستقطاب ومدى تجذره في المجتمع الأميركي. لكن ليس ثمة شك بأن الحزبين، والجماعات الناشطة التي تحدد سلوكيهما، نظما نفسيهما ضمن فئات أكثر تماسكاً وجموداً آيديولوجياً، واستطاعا زيادة تجانسهما عبر سيطرتهما على إعادة

تقسيم المناطق الإدارية في معظم الولايات، مما أتاح لهما التلاعب بالدوائر الانتخابية لزيادة حظوظهما في إعادة الانتخاب. كما أدى انتشار الانتخابات التمهيدية إلى وضع عملية اختيار مرشحي الحزبين بأيدي عدد صغير نسبياً من الناشطين الذين يصوتون عادة في تلك الانتخابات[3].

بيد أن الاستقطاب ليس نهاية القصة. الأنظمة السياسية الديمقراطية لا يفترض بها إنهاء الصراع السياسي، بل حل النزاعات وتخفيفها سلمياً على أسس متفق عليها. الأميركيون كانوا على الدوام منقسمين حول قضايا مثل العبودية والإجهاض والسيطرة على حيازة الأسلحة. النظام السياسي الجيد يخفف من حدة تلك الاستقطابات التحتية، ويشجع قدر الإمكان على ظهور نتائج سياسية تمثل مصالح القسم الأكبر من السكان. لكن حين يواجه الاستقطاب السياسي نظام الضوابط والتوازنات في أميركا الماديسونية، تكون النتيجة مدمرة على نحو خاص[4].

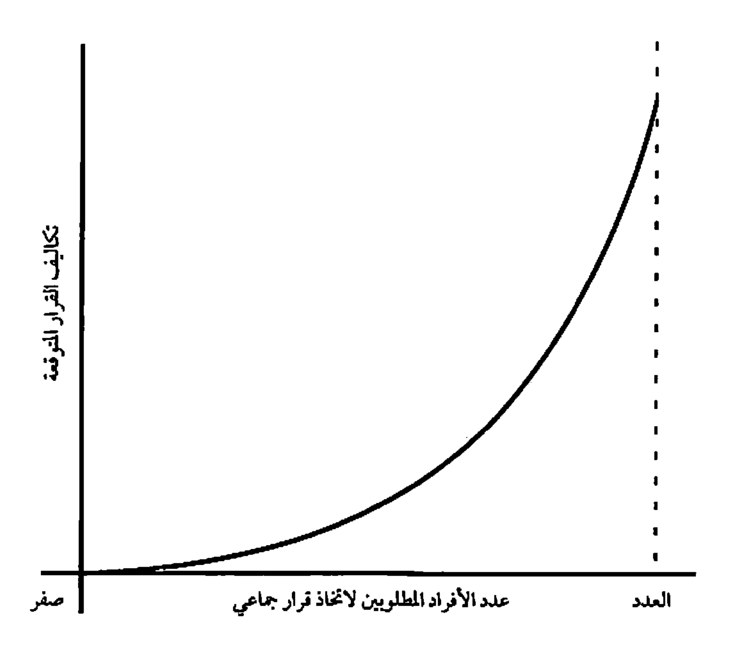
لاعبو الفيتو

توفر الأنظمة الديمقراطية نموذجياً فرصاً متساوية للمشاركة أمام كل عضو في المجتمع السياسي. وينبغي أن تتخذ القرارات السياسية بالإجماع، حيث يوافق كل عضو في المجتمع على قرار محدد، وهو ما يحدث عادة في الأسر والمجتمعات على مستويي الزمرة والقبيلة.

لكن كفاءة صناعة القرار التوافقي تتراجع بسرعة مع ازدياد حجم الجماعات وتنوعها. ويعني ذلك بالنسبة لمعظمها أن القرارات لا تتخذ على أساس الإجماع بل بموافقة جزء من كامل المجموعة. كلما قلت نسبة المجموعة الضرورية لاتخاذ القرار، ازدادت السهولة والكفاءة في إمكانية اتخاذه. يوضح الشكل 22 عملية المقايضة بين نسبة الأصوات المطلوبة وتكلفة صناعة القرار من حيث الزمن والجهد. وكما يعرف كل من ترأس اجتماع لجنة أو نادٍ، ترتفع تكلفة صناعة القرار أضعافاً مضاعفة إذا احتاج المرء للتوصل إلى إجماع بين مجموعات كبيرة العدد.

تنحرف بالتالي القرارات المتخذة على أساس قاعدة أغلبية الأصوات (50 بالمئة زائد واحداً)، وهي قاعدة كثيرة الاستخدام في البلدان الديمقراطية، بعيداً جداً عن الإجراء الديمقراطي المثالي، كونها قد تحرم نصف السكان تقريباً من حق التصويت. في النظام الانتخابي القائم على أساس الأكثرية النسبية(*) (أو ما يعرف أحياناً باسم «أول من يتجاوز العتبة»)، يمكن في الواقع أن تتخذ أقلية من الناخبين قرارات بالنيابة عن المجتمع ككل. (تتبنى الولايات المتحدة والمملكة المتحدة مثل هذه الأنظمة الانتخابية النسبية، وقد انتخب بيل كليتنون عام 1992 بنسبة 43 بالمئة من الأصوات، وتوني بلير بنسبة 42 بالمئة عام 2001 [5].)


الشكل22: المشاركة السياسية مقابل تكلفة صنع القرار



المصدر:
James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*

(*) نظام انتخابي يختار فيه كل ناخب مرشحاً واحداً، ويفوز المرشح الذي حصل على أكبر عدد من الأصوات، لكنه قد لا يحصل على أغلبية مطلقة.

من الواضح أن اعتماد قواعد مثل أكثرية الأصوات لم يتم على أساس أي إيمان عميق بمبدأ العدالة، بل باعتباره وسيلة عملية لخفض تكلفة صناعة القرار، وإتاحة الفرصة أمام مجتمعات كبيرة للتوصل إلى قرار من نوع ما. تفرض الديمقراطيات آليات أخرى لتمرير القرارات وتخفيض العدد المحتمل للاعبين المتمتعين بحق نقضها، بما فيها قواعد إغلاق النقاش [والانتقال مباشرة إلى التصويت]، وقواعد تحديد قدرة المشرعين على اقتراح تعديلات، وما يسمى القواعد «الاسترجاعية» في حال عدم تمكن السلطة التشريعية من التوصل إلى اتفاق حول قضايا مهمة مثل إقرار الموازنات. كما رأينا، في الدستور الميجي، إذا لم يستطع المجلس التشريعي (الدايت) التوصل إلى اتفاق على الميزانية الجديدة، تعتمد ميزانية العام الأسبق تلقائياً؛ ووفق القواعد الاسترجاعية التي اعتمدتها تشيلي وغيرها من بلدان أميركا اللاتينية، كان الفشل في إقرار الميزانية يعني عودة سلطة الموازنة إلى الرئيس والسلطة التنفيذية[6].

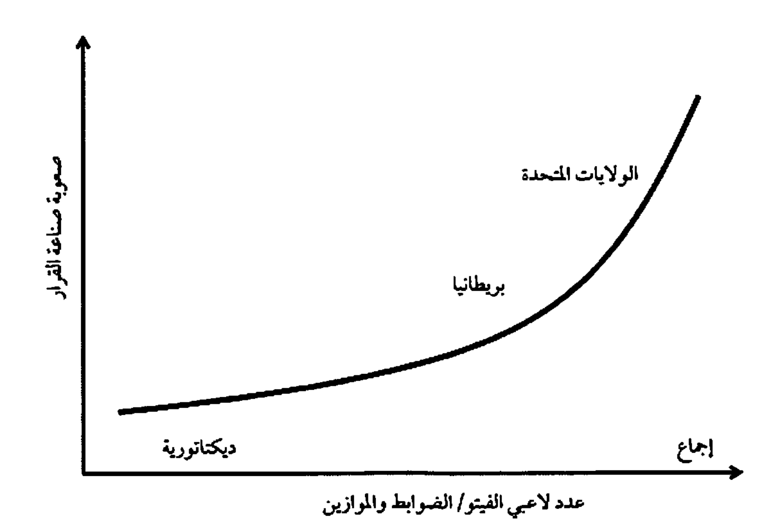
تهدف أنماط القواعد الأخرى إلى تشجيع الاستقرار، وغالباً ما تفعل ذلك على حساب استحقاقات الأقليات وامتيازاتها. على سبيل المثال، تعلمت جمهورية ألمانيا الاتحادية في فترة ما بعد الحرب من نقاط ضعف النظام الديمقراطي في جمهورية فايمر، ووضعت في دستورها بنوداً لما يسمى التصويت «الإيجابي» بحجب الثقة، حيث لا يمكن لأي حزب إسقاط ائتلاف حكومي (أي ممارسة حق النقض [الفيتو]) ما لم يستطع تشكيل حكومة بديلة. كما طورت الأنظمة البرلمانية واحدة من أفضل آليات فرض القرارات التشريعية التي جرى ابتكارها على الإطلاق: إذا وصلت النقاشات حول قضية محددة إلى طريق مسدود، أو كانت هناك درجة عالية من الخلاف حولها، يمكن للحكومة حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة، مما يسمح للناخبين الديمقراطيين إبداء آرائهم مباشرة في القضية المطروحة.

نحت الباحث السياسي جورج تسيبيليس اصطلاح «لاعبو الفيتو» كوسيلة للمقارنة بين أنظمة سياسية متنوعة. كل القواعد المؤسسية التي تفوض السلطات إلى مختلف الفاعلين السياسيين داخل النظام تشكل نقاط فيتو كامنة، حيث يستطيع لاعبو الفيتو الأفراد إيقاف عمل النظام برمته. في حين قد تختلف تقريباً كل سمات

الدستور وظيفياً إحداها عن الأخرى- سواء في النظام الرئاسي أو ثنائي التمثيل أو الفيدرالي أو نظام المراجعة القضائية- فيمكن النظر إليها كنقاط فيتو في عملية الوصول إلى قرار جماعي. بالإضافة إلى ذلك، هناك نقاط غير دستورية عدة تؤثر في قدرة الأقليات على حجب إرادة الأغلبيات، مثل القواعد البرلمانية التي يمكن بموجبها تقديم التعديلات. ببساطة، «لعبة الفيتو» هي المرادف الاصطلاحي في لغة العلوم السياسية لما درج الأميركيون على تسميته تقليدياً بالضوابط والتوازنات[7].

باستخدام مفهوم لاعب الفيتو، يمكن ترتيب مختلف الأنظمة السياسية على مقياس خطي انطلاقاً من الديكتاتورية المطلقة، حيث هناك لاعب فيتو واحد (الديكتاتور)، وانتهاء بالنظام التوافقي الذي يمكن أن يحمل فيه كل مواطن حق فيتو على عمل الجميع. تمنح الأنظمة السياسية الديمقراطية حقوق فيتو لعدد أكبر من اللاعبين داخل النظام مقارنة بالدول الاستبدادية؛ لذلك هي ديمقراطيات. لكن داخل عالم الديمقراطيات، هناك اختلافات كبيرة في عدد لاعبي الفيتو المسموح بهم. يعيد الشكل 23 إنتاج منحنى بيوكانن-تلوك، لكن المحور الأفقي هنا يمثل عدد لاعبي الفيتو القادرين على نقض القرارات، بدل نسب الناخبين المطلوبة لاتخاذهم.

الشكل23: لاعبو الفيتو وصعوبة صناعة القرار



يعتبر النظام السياسي الأميركي، من حيث عدد لاعبي الفيتو فقط، ناشزاً بين الديمقراطيات المعاصرة. فقد أصبح مختل التوازن واكتسب في بعض المجالات كثيراً جداً من الضوابط والتوازنات التي ترفع تكلفة العمل الجماعي، بل تجعله مستحيلاً تماماً أحياناً. إنه نظام يستحق تسميته عن جدارة «فيتوقراطية». في فترات أسبق من التاريخ الأميركي، حين كان أحد الحزبين يسود الساحة السياسية، عمل هذا النظام على تعديل إرادة الأغلبية وإجبارها على إيلاء الأقليات اهتماماً أكبر. لكن في نظام الحزبين الأكثر توازناً وأعلى تنافسية، أصبح النظام السياسي الذي ظهر منذ الثمانينيات بحد ذاته صيغة للجمود وانسداد الأفق.

يتضح العدد الكبير للاعبي الفيتو في أميركا لدى مقارنة النظام السياسي في الولايات المتحدة مع نظيره في بريطانيا، وهي ديمقراطية راسخة أخرى. النظام البرلماني البريطاني الذي تطور في سنوات ما بعد الثورة المجيدة هو الأكثر حسماً في العالم الديمقراطي؛ لأنه، بشكله المحض، يخلق عدداً أقل بكثير من لاعبي الفيتو. في بريطانيا، يمتلك المواطنون ضابطاً رسمياً واحداً وكبيراً على الحكومة- قدرتهم الدورية على انتخاب البرلمان. (حرية الصحافة ضابط مهم آخر، لكنه ليس جزءاً من النظام السياسي الرسمي.) في كل المجالات الأخرى، يكثف النظام السياسي البريطاني السلطة بدل نشرها وتوزيعها، إذ لا يتوافر نظام برلمان ويستمنستر بصيغته الصرف إلا على مجلس تشريعي واحد بالغ القوة، بدون مؤسسة رئاسية منفصلة، ولا دستور مكتوب، وبالتالي لا مراجعة قضائية، ولا فدرالية، ولا تفويض صلاحيات يفرضه الدستور إلى السلطات المحلية. يعتمد هذا النظام الأكثرية النسبية في الانتخابات، أو «أول من يتجاوز العتبة»، وينزع إلى إنتاج نظام سياسي ثنائي الحزب، وأغلبيات برلمانية قوية حتى حين يفوز حزب الأغلبية بأكثرية نسبية من الأصوات[8]. الانضباط الحزبي أمر حيوي لعمل هذا النظام، فقيادة حزب المحافظين أو العمال تستطيع إجبار أعضائها في البرلمان على التصويت وفق مشيئتها، لأنها قادرة على حرمان النواب المتمردين من حق الترشح في الانتخابات التالية. ولا يحتاج المكافئ البريطاني لقاعدة إغلاق النقاش إلا إلى أغلبية بسيطة من النواب

الحضـور لفـرض التصويـت، ممـا يمنـع المماطلـة (filibustering)(*) والتعطيل على الطـراز الأميركي. تختار الأغلبية البرلمانية بعد الانتخابات حكومة تتمتع بسـلطات تنفيذيـة قويـة، فحين تتخذ قرارات تشريعية حاسـمة، لا يمكن عمومـاً عرقلتها أو تعطيلهـا من قبـل المحاكم أو الولايـات أو المقاطعات أو أية هيئـات أخرى. لذلك كثيراً ما يوصف النظام البرلماني البريطاني بأنه «ديكتاتورية ديمقراطية»[9].

من الواضح أن برلمان ويستمنستر ينتج حكومات تتمتع بسلطات رسمية أقوى من مثيلاتها في الولايات المتحدة، وهو أمر يمكن تفهمه. وتتضح الدرجة الأكبر من الحزم في عملية الموازنة، إذ لا توضع الميزانية الوطنية في بريطانيا داخل البرلمان بل في «وايتهـول»، مقر البيروقراطية البريطانية، حيث يعمل خبراء ومحترفو الإدارة المدنية بموجـب التعليمات المباشرة لوزراء الحكومة ورئيس الوزارة. بعد ذلك، يقدم وزير الخزانـة (الذي يعـادل وزير المالية في الولايـات المتحدة) الميزانيـة إلى مجلس العموم فيصـوت عليها في جلسـة واحدة، مـع أو ضد إقرارها. ولا يسـتغرق ذلك عادةً إلا أسبوعاً أو أسبوعين من تاريخ إعلان الحكومة عن الميزانية.

تختلف العملية جذرياً في الولايات المتحدة، إذ يمنح الدستور الكونغرس سلطة أساسـية على الميزانية. في حين يصوغ الرؤسـاء الميزانية عبر الفرع التنفيذي المعروف باسـم «مكتـب الإدارة والميزانيـة»، غالباً ما يصبح هذا المكتب أشـبه بمنظمة ضغط وتأثـير أخـرى تدعم خيـارات الرئيس. توضـع الميزانيـة أمام الكونغرس في شـهر شـباط/ فبراير، وتسـير عبر مجموعة معقدة من اللجان على امتداد شـهور. ما يظهر في النهاية للتصديق (المأمول) من قبل المجلسـين أواخـر الصيف تقريباً، يكون نتاج تسـويات لا حصر لها عقدت مع نواب أفراد في الكونغرس لضمان تأييدهم. أنشـئ مكتـب الميزانيـة في الكونغرس عام 1974، وهو هيئة محايـدة تقدم دعماً تكنوقراطياً كبـيراً لمسـاعدة أعضاء الكونغرس على وضع الميزانيات. لكـن عملية وضع الميزانية

(*) إجـراء برلماني يسـعى فيه النائب أو مجموعة نواب إلى إطالة أمد النقـاش عمداً لتأخير التصويت على مشروع قرار أو إبطاله كلية. يشـار إلى هذا الأسـلوب أحياناً باسـم "الحكي حتى الموت" أو "إسقاط مشروع قرار بالكلام".

الأميركية تبقى في نهاية المطاف عملية غير استراتيجية وشديدة اللامركزية مقارنة بما يحدث في بريطانيا.

هذا الطابع المفتوح الذي يكاد لا ينتهي لسيرورة الميزانية الأميركية يعطي بدوره جماعات الضغط وفئات المصالح فرصاً مضاعفة لممارسة نفوذها. في معظم الأنظمة البرلمانية الأوربية، ليس ثمة داع لأن تقوم جماعة مصالح بالتأثير على نائب فرد؛ لأن قواعد الانضباط الحزبي في كل الأحوال لا تعطيه الكثير من التأثير على موقف قيادة الحزب. على النقيض من ذلك، يتمتع رؤساء اللجان وقادة الحزبين في الولايات المتحدة بسلطة هائلة لتعديل التشريعات، ويصبحون بالتالي هدفاً لنشاط جماعات الضغط وفئات المصالح.

مع ذلك، وبرغم كل سلطاته المركَّزة، يبقى برلمان ويستمنستر ديمقراطياً بشكل جوهري. إذا لم يحب الناخبون أنواع السياسات وأداء الحكومة التي تنتهجها، فهم أحرار في التصويت ضد الحكومة الراهنة واستبدالها بأخرى. في الواقع، بعد تصويت البرلمان بحجب الثقة، لا يتوجب عليهم الانتظار حتى نهاية الفترة الرئاسية أو دورة الكونغرس، بل يمكنهم الإطاحة برئيس الوزراء على الفور. تُقَيَّم الحكومات هنا حسب أدائها الكلي، لا بقدرتها على تقديم منافع ومحسوبيات محددة لجماعات ضغط وفئات مصالح معينة.

لم يعد نظام برلمان ويسمنتستر الكلاسيكي موجوداً في أي مكان في العالم، بما في ذلك بريطانيا نفسها التي تبنت تدريجياً المزيد من الضوابط والتوازنات. مع ذلك، تبقى بريطانيا من حيث موقعها على المحور الأفقي للشكل 23، أي من حيث عدد لاعبي الفيتو، في نقطة أبعد بكثير إلى يسار الولايات المتحدة. في حين قد يمثل نظام ويستمنستر نوعاً من التطرف في الديمقراطيات المعاصرة، فإن معظم الأنظمة البرلمانية الأخرى في أوربا وآسيا تزود حكوماتها بآليات أقوى لفرض القرارات مقارنة بالولايات المتحدة. تميل الولايات المتحدة إلى الاشتراك مع بلدان أميركا اللاتينية في نهاية الفضاء الأيمن من المحور الأفقي للشكل 23، كون هذه البلدان

استنسخت النظام الرئاسي الأميركي في القرن التاسع عشر، وتواجه لذلك مشاكل مشابهة في اختناقات الإدارة وتسييسها.

ليست الميزانية الجانب الوحيد الذي تختلف فيه الحكومة الأميركية منهجياً عن نظيراتها في الديمقراطيات الأخرى لجهة ازدياد أعداد لاعبي الفيتو. في النظام البرلماني، يصاغ كثير من التشريعات في الفرع التنفيذي مع مدخلات تكنوقراطية كثيرة من قبل جهاز الخدمة المدنية الدائم. الوزارات مسؤولة أمام البرلمان، وبالتالي أمام الناخبين في النهاية، عبر الوزراء الذين يترأسونها؛ لكن هذا النمط من النظام التراتبي يمكن أن يأخذ رؤية استراتيجية بعيدة المدى، وينتج تشريعات أكثر انسجاماً. في السويد، مثلاً، هناك جهاز إدارة مدنية صغير ومنفصل عن الهيئات التنفيذية التي تقدم الخدمات فعلياً، وتقتصر وظيفته الأساس على مساعدة البرلمان في إعداد التشريعات[15].

مثل هذا النظام غريب تماماً على الثقافة السياسية الأميركية، حيث يحمي الكونغرس بشدة حقه في التشريع. خطة الرعاية الصحية للرئيس بيل كليتنون صاغتها مجموعة خبراء في الفرع التنفيذي يعملون تحت قيادة السيدة الأولى، هيلاري كلينتون، بعيداً عن أضواء الرقابة العامة المباشرة. وكان هذا أحد الأسباب المهمة في فشل المشروع المخزي في الكونغرس عام 1993. باراك أوباما استطاع تمرير قانون الرعاية الصحية ميسورة التكلفة عام 2010 فقط لأنه تنازل عن أي دور تقريباً في صياغة التشريع، تاركاً مشروع القرار النهائي بأيدي العديد من لجان الكونغرس.

ينتج انعدام الانسجام التشريعي بدوره حكومات كبيرة ومتراخية وغير مسؤولة في أغلب الأحيان. وكثيراً ما تنتج لجان الكونغرس المتعددة برامج مكرورة ومتداخلة، أو تخلق هيئات ووكالات متعددة بصلاحيات متشابهة. علاوة على ذلك، يتجزأ النظام المجزأ أصلاً في المركز إلى حد أبعد نتيجة الفيدرالية الأميركية. بكلمات العالم القانوني غيرهارد كاسبر:

> في نظامنـا للإدارة العامـة والفصل في قضايا القانون العام، نعاني من مستويات حكوميـة كثيرة جـداً ومتضاربـة الصلاحيـات... حيث ينتج مستوى حكومي واحـد فقط متاهة تنظيمية متناقضة داخلياً ومعقدة بما فيه الكفاية لتوظيف جيش مـن المحامين الداعمين، نسـمح لاثنـين أو ثلاثة أو أربعة مسـتويات حكومية أن تقـول كلمتها. وليـس للهيئات الحكوميـة المتعددة ما تقوله فحسـب، بل كذلك يحـق لمواطنـين أفراد لا حصر لهـم بالتصرف كمدعين عامـين يتمتعون بصلاحية رفـع دعـاوى خاصة. كما تتشـوه صناعة القرار الحكومي إلى حـد أبعد حين تُمنح جهات خاصة حقوق الإنفاذ في قضايا تتعلق بالمصلحة العامة[11].

يُكلَّف البنتاغون في هذا النظام بتقديم ما يقارب الخمسمئة تقرير إلى الكونغرس حـول مختلف القضايا سـنوياً، أي أكثر مـن تقرير في كل يوم. وغالبـاً ما تكون تلك التفويضـات مكـرورة ودائمـة الصلاحيـة، وتسـتهلك كميـات هائلـة مـن جهـد الجهـاز البيروقراطـي ووقتـه[12]. كذلك أقـام الكونغـرس واحداً وخمسـين برنامجاً مسـتقلاً لإعادة تدريـب العاملين، وثمانية وأربعين مشروعاً لتحسـين نوعية التعليم والمعلمـين[13]. أمـا تنظيـم القطاع المالي فيشـترك فيه مجلـس الاحتياطـي الفيدرالي، ووزارة الماليـة، وهيئـة الأوراق الماليـة والبورصـات، والمؤسسـة الفيدرالية للتأمين على الودائع، وإدارة الاتحاد الوطني للائتمان، ولجنة تداول السـلع الآجلة، ومكتب الإشراف عـلى التوفـير، والوكالـة الفيدرالية لتمويل الإسـكان، وبنـك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك، بالإضافة إلى طائفة واسـعة مـن المدعين العامين في الولايات ممـن وسـعوا صلاحياتهـم لتشـمل القطـاع المـصرفي. كذلـك تـشرف عـلى الهيئات والـوكالات الفيدرالية لجان كونغـرس مختلفة تكره التنازل عـن مواقعها لقيام هيئة تنظيمية موحدة وأكثر انسـجاماً. إذا كان من السـهل عـلى القطاع المصرفي التلاعب بهـذا النظـام لرفع القيود عن القطاع المالي في أواخر التسـعينيات، فقد ثبت أن إعادة تنظيمة بعد الأزمة المالية [عام 2008/ 2009] أكثر صعوبة بما لا يقارن[14].

مخاطر النظام الرئاسي

الفيتوقراطية هي فقط نصف قصة النظام السياسي الأميركي. في مجالات عدة أخرى، يفوض الكونغرس سلطات هائلة للفرع التنفيذي، مما يتيح له العمل بسرعة وأحياناً بدرجة منخفضة جداً من المسؤولية. لذلك ينبغي تعديل تقييمنا الكلي للنظام بإدراك الجوانب التي يستطيع فيها العمل بقوة وحسم.

من بين المجالات التي يفوض فيها الكونغرس درجات عالية من الاستقلالية للبيروقراطيات مجلس الاحتياطي الفيدرالي، ووكالات الاستخبارات، والجيش، والوكالات المتخصصة مثل الإدارة الوطنية للملاحة الجوية والفضاء (ناسا/ NASA) ومراكز مكافحة الأمراض[15]. على مستوى الولاية والمستوى المحلي، يتمتع المدعون العامون أو وكلاء النيابة بقدر كبير من حرية التصرف في تقرير ما إذا كان ينبغي توجيه الاتهام ضد أفراد متورطين بارتكاب جرائم، ولهم حرية الدخول في صفقات الاعتراف إلى حد أبعد بكثير من نظرائهم الألمان، مثلاً. كذلك يُمنح الجيش عادة قدراً معتبراً من الاستقلالية في القضايا الإجرائية. وكما عرف العالم من خلال ما كشفه إدوارد سنودن، أعطيت وكالة الأمن القومي تفويضاً واسعاً لجمع المعلومات ليس فقط عن الأنشطة الخارجية، بل أيضاً عن المواطنين الأميركيين منذ أحداث 11 أيلول 2001 [16].

يود كثير من الليبرتاريين والمحافظين إلغاء هذه الهيئات كليةً، لكن من الصعوبة بمكان في الظروف الحديثة تصور إمكانية الحكم على نحو ملائم بدونها. أمريكا اليوم تتمتع باقتصاد قومي هائل ومتنوع ومعقد، يرتبط باقتصاد العالم المعولم الذي يتحرك بسرعة استثنائية ويقتضي كثيراً من الخبرة والدراية لفهمه والتحكم به. كما يواجه مخاطر أمنية خارجية جدية. خلال المرحلة الصعبة من الأزمة المالية بعد انهيار بنك «ليمان برذرز» في أيلول 2008، كان على الاحتياطي الفيدرالي ووزارة المالية اتخاذ قرارات هائلة، حرفياً بين عشية وضحاها، تضمنت إغراق السوق بتريليونات الدولارات من السيولة لدعم المصارف الفردية وفرض قواعد وأنظمة جديدة.

دفعت حدة الأزمة الكونغرس إلى اعتماد 700 بليون دولار بشكل طارئ لدعم برنامج إنقاذ الأصول المتعثرة، بموافقة وزارة المالية في إدارة بوش [الابن]. كان هناك كثير من التشكيك بعد الواقعة ببعض القرارات المتخذة في تلك الفترة، لكن الفكرة بأن أزمة كهذه كان يمكن أن تدار من قبل أي فرع حكومي آخر- وتحديداً من قبل كونغرس يمارس مهمة رقابة تفصيلية- تثير الضحك. الأمر نفسه ينسحب على قضايا الأمن القومي، حيث يفوض الرئيس عملياً صلاحية تقرير كيفية الاستجابة للتهديدات النووية والإرهابية التي قد تؤثر على حياة ملايين الأميركيين. لهذا السبب تحدث ألكسندر هاملتون في التشريع الفدرالي رقم 70 عن الحاجة إلى «الطاقة في السلطة التنفيذية».

ثمة عدم ثقة شعبوية حادة بالمؤسسات النخبوية، ومطالب إما بإلغائها (كما في حالة الاحتياطي الفيدرالي) كليةً، أو فتح تداولاتها الداخلية أمام عدسات التلفزة والمراقبة العامة. المفارقة أن استطلاعات الرأي تظهر أن الأميركيين يعطون أعلى درجات الموافقة والإعجاب تحديداً لهذه المؤسسات- الجيش ووكالة الفضاء (ناسا) ومراكز مكافحة الأمراض- الأقل خضوعاً للمراقبة الديمقراطية المباشرة. يرجع جزء من سبب الإعجاب بهذه المؤسسات إلى أنها تنجز فعلياً الأعمال الموكولة إليها. على النقيض من ذلك، تتلقى المؤسسة الأكثر مسؤولية أمام الشعب، كونغرس الولايات المتحدة، مستويات موافقة متدنية إلى حد كارثي (انظر الشكل 24)، إذ يُنظر إلى الكونغرس عادة باعتباره «دكان ثرثرة»، حيث وحده تأثير جماعات الضغط والمصالح يعطي نتائج، بينما يمنع التحزب وضع حلول منطقية وسليمة.

الشكل24: رأي الأميركيين بمؤسساتهم (نسبة مئوية)

موافق % غير موافق %

100 80 60 40 20 0 20 40 60 80 100

مراكز مكافحة الأمراض
الإدارة الوطنية للملاحة الجوية والفضاء (ناسا)
وزارة الدفاع
إدارة المحاربين القدماء
الأمن الوطني
إدارة الغذاء والدواء
وكالة حماية البيئة
مكتب الخدمات الصحية والإنسانية
وزارة العدل
الاحتياطي الفدرالي
وكالة الأمن القومي
وزارة التربية والتعليم
دائرة الإيرادات الداخلية
مكتب العمال الفدرالي
الكونغرس

المصدر:

Pew Research Centre

يقدم النظام السياسي الأميركي، إذن، صورة معقدة تقيّد فيها الضوابط والتوازنات إلى حد كبير قدرة الأغلبيات على صناعة القرار، بالإضافة إلى حالات أخرى من تفويض السلطة المفرط- وربما الخطر- إلى مؤسسات ضعيفة المسؤولية. من السهل إساءة استخدام حتى تفويض بسيط للسلطة، مثل إعطاء المدعين العامين حرية التصرف، خصوصاً البارزين الذين يستجيبون للضغوطات السياسية بضرورة اتخاذ مواقف صارمة ضد الجريمة. الشيء نفسه، على ما يبدو، ينسحب على وكالة الأمن القومي.

المشكلة في النظام الأميركي أن هذه التفويضات نادراً ما تكون واضحة. في أغلب الأحيان، يفشل الكونغرس في مهمته توفير إرشادات تشريعية واضحة حول

كيفية أداء هيئة ما مهامها، تاركاً للوكالة نفسها كتابة صلاحياتها. وبفعله ذلك، يأمل الكونغرس أن تتدخل المحاكم لمعالجة إساءة استخدام الصلاحيات في حال لم تسر الأمور على ما يرام. رأينا هذه العملية تتكشف في حالة لجنة التجارة بين الولايات، وهي أول هيئة وطنية تنظيمية في الولايات المتحدة. فقد مُنحت اللجنة تفويضاً ملتبساً إلى حد بعيد حول سلطاتها على مؤسسة السكك الحديدية، وقضت السنوات العشرين الأولى من وجودها تواجه دعاوى قضائية، مع قيام العديد من الأطراف الخاصة بتحدي سلطتها في صناعة القرارات أمام المحاكم. تتكشف العملية ذاتها في بداية القرن الحادي والعشرين مع إقرار مشروع قانون دود-فرانك لتنظيم القطاع المالي، فقد فوض الكونغرس المنظمين مسؤولية كتابة العديد من الأحكام التفصيلية المتعلقة بصلاحياتهم، وسوف يُطعن بها حتماً في المحاكم مستقبلاً. المفارقة أن التفويض المفرط والفيتوقراطية يترابطان داخلياً.

يرجع كثير من هذه المشكلات إلى النظام الرئاسي الأميركي ذاته. في النظام البرلماني، يسيطر حزب الأغلبية أو الائتلاف على الحكومة مباشرة، فيصبح أعضاء البرلمان وزراء يتمتعون بسلطة تراتبية تتيح لهم توجيه البيروقراطية التي يسيطرون عليها. قد يتعطل النظام البرلماني إذا كانت الأحزاب السياسية مجزأة إلى حد مفرط، أو كانت الائتلافات غير مستقرة، كما كان الحال عليه مراراً في إيطاليا. لكن حالما تتحقق أغلبية برلمانية، يحدث تفويض سلس نسبياً للسلطة إلى الوكالات التنفيذية. مثل هذه التفويضات المباشرة يصعب تحقيقها في النظام الرئاسي، حيث يجد فرعا السلطة نفسيهما في وضع تنافس أحدهما مع الآخر. ولا تنحل المشكلة، التي أثارها فصل السلطات أصلاً، بمجرد تقوية فرع على آخر.

احتاجت الولايات المتحدة إلى السلطة الرئاسية في مفاصل كثيرة في تاريخها، لكنها كانت على الدوام تخشى إمكانية إساءة استخدام السلطة التنفيذية. يصح هذا تحديداً في حالات قيام حكومة منقسمة، حين يكون الحزب المسيطر على أحد مجلسي الكونغرس أو كليهما غير الحزب المسيطر على الرئاسة. إذ لا بد للكونغرس من تفويض السلطة، لكنه لا يريد التخلي عن السيطرة. وهكذا، رغم أن الدستور

يفوض الفرع التنفيذي بوضوح سلطة الدفاع الوطني والعلاقات الخارجية، فهذا لا يمنع الكونغرس من جرّ وزراء الدفاع والخارجية للمثول أمامه، والطلب منهم تقديم مئات التقارير السنوية حول قضايا مختلفة، من الضرر البيئي إلى حقوق الإنسان. وقد أدى التشكيك بالسلطة الرئاسية وعدم الثقة بها إلى قيام بنية غريبة من الهيئات المستقلة التي اتسمت بها لجنة التجارة بين الولايات، وغيرها من الهيئات التنظيمية الأميركية المبكرة. بدل تفويض السلطة مباشرة إلى رئيس هيئة واحد يكون مسؤولاً بالتالي أمام الرئيس، كانت الهيئات التنظيمية المبكرة مسؤولة أمام مجموعة متوازنة من مفوضي الحزبين. عملياً، كان الكونغرس يفوض السيطرة إلى السلطة التنفيذية وفي الآن ذاته يحكم السيطرة على ذلك التفويض. في النظام البرلماني الأوربي، تفضي الانتخابات إلى تغيير سريع في السياسة، بينما يتباطأ التغيير في الولايات المتحدة نتيجة إكمال مفوضي اللجان فترات تعييناتهم الثابتة. لقد حفظت بنية اللجان المستقلة سيادة الأحزاب وهيمنتها، لكنها في النهاية جعلت المنظمين، وهنا تكمن المفارقة، أقل مسؤولية ديمقراطية.

إلى أي مدى تختلف الولايات المتحدة؟

في نواح عدة، يُقارَن نظام الضوابط والتوازنات الأميركي سلباً مع النظام البرلماني، من حيث قدرته على إقامة توازن بين الحاجة إلى فعل دولة قوية والحاجة إلى القانون والمحاسبة. تنزع الأنظمة البرلمانية إلى عدم إقحام القضاء في شؤون الإدارة إلى أي حد مشابه للنظام الرئاسي؛ فلديها وكالات حكومية أقل؛ وتضع تشريعات أكثر انسجاماً وتماسكاً؛ وتخضع لدرجة أقل من تأثير جماعات المصالح. استطاعت ألمانيا والدول الاسكندنافية وهولندا وسويسرا الإبقاء على مستويات أعلى من الثقة بحكوماتها، مما يجعل الإدارة العامة أقل خصومة، وأكثر اعتماداً على التوافق والإجماع، وأكبر قدرة على التكيف مع ظروف العولمة في القرن الحادي والعشرين. على سبيل المثال، خصخصة العديد من خدمات الرعاية الاجتماعية في أوربا، والتنازلات التي قدمتها نقابات العمال في مجال ضمانات العمل، سهلتها مؤسسات الثقة العالية في

تلك الدول، بما فيها الإطار التشاركي الذي تحدد فيه الأجور والفوائد عبر الاقتصاد ككل. لكن هذه المقولات صحيحة فقط على مستوى البلدان الفردية، أما حين ننظر إلى الاتحاد الأوربي برمته فالمقارنات ليست إيجابية إلى أي درجة مشابهة.

خذ جماعات المصالح وتأثيرها في السياسة العامة، مثلاً. يتضح من الأدبيات الأكاديمية في هذا السياق أن ثمة زيادة كبيرة في عدد جماعات الضغط ومدى تطورها وحنكتها في أوربا كما في الولايات المتحدة. تصعب مقارنة الأرقام، لأن أوربا لا تفرض المتطلبات الصارمة نفسها بتسجيل جماعات الضغط رسمياً كما في الولايات المتحدة. لكن الحال يبقى أن الشركات، وجمعيات التجارة، وجماعات حقوق البيئة والمستهلكين والعاملين، تعمل جميعها على المستوى الوطني وعلى مستوى الاتحاد الأوربي ككل بطريقة مشابهة لعملها في الولايات المتحدة[17]. مع نمو الاتحاد الأوربي وتحول صناعة السياسة بعيداً عن العواصم الوطنية إلى بروكسل [عاصمة الاتحاد الأوربي الإدارية]، بدأ النظام الأوربي برمته يشبه مثيله في الولايات المتحدة إلى درجة متزايدة. قد تتيح الأنظمة البرلمانية الفردية في أوربا عدداً أقل من لاعبي الفيتو مقارنة بنظام الضوابط والتوازنات الأميركي، لكن بإضافة الشريحة الأوربية الكبيرة أضيف العديد من نقاط الفيتو أيضاً. هذا يعني أن جماعات المصالح الأوربية تستطيع اختيار سلطات وصلاحيات أوسع باطراد: إذا لم تجد تعاملاً إيجابياً على المستوى الوطني فبإمكانها الذهاب إلى بروكسل، والعكس بالعكس. كما لاحظت الباحثة السياسية كريستين ماهوني، على الرغم من أن الجماعات «الخارجية» التي تمثل حركات اجتماعية تتصل مع المؤسسات الأوربية بدرجة أقل بكثير من مثيلاتها في الولايات المتحدة، فإن فرص جماعات المصالح لعرض قضاياها أمام منظمي وصناع السياسة الأوربية تبقى أكبر بكثير مما كانت عليه حين كانت محصورة في مجال أنظمتها الوطنية الخاصة[18].

في الواقع، الطابع التوافقي للاتحاد الأوربي ذاته يعني أن المؤسسات على مستوى الاتحاد الأوربي أضعف بكثير من بعض المؤسسات الفيدرالية في الولايات المتحدة. وقد اتضح هذا الضعف على نحو مؤلم خلال أزمة الديون الأوربية في الفترة بين

عامي 2010 و2013. في الولايات المتحدة، استجاب الاحتياطي الفيدرالي ووزارة المالية والكونغرس بقوة كبيرة لأزمتهم المالية، عبر التوسيع الهائل لميزانية الاحتياطي الفيدرالي، أي الـ 700 بليون دولار الموظفة في برنامج إنقاذ الأصول المتعثرة، والـ 700 بليون دولار الثانية في حزمة الحوافز لعام 2009، وعبر الاستمرار في مشتريات الأصول التي يقوم بها الاحتياطي الفيدرالي بموجب نسخ متتالية من التيسير الكمي. لقد استطاع الفرع التنفيذي في ظل ظروف طارئة إكراه الكونغرس على دعم مبادراته. على النقيض من ذلك، انتهج الاتحاد الأوربي مقاربة جزئية وأكثر تردداً بكثير في معالجة أزمة اليورو. فبغياب سلطة مالية تتمتع بصلاحيات الاحتياطي الفيدرالي نفسها، ومع بقاء السياسة المالية حكراً على حكومات المستوى الوطني، كان لدى صناع السياسة الأوربية، مقارنة بنظرائهم الأميركيين، عدد أقل من أدوات التعامل مع الصدمات الاقتصادية.

كذلك «تأمركت» أوربا مع توسع الاتحاد الأوربي من حيث دور السلطة القضائية. بدأ العديد من الحكومات الأوربية بعد الحرب العالمية الثانية إضافة مشروعات قوانين الحقوق الأساسية إلى أنظمتها الدستورية، ومكنت المحاكم الدستورية من العمل للدفاع عن هذه الحقوق ضد سلطة الدولة. ومع قيام محكمة العدل الأوربية المختصة بتفسير القانون الأوربي، والمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان المنبثقة عن الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان، ظهرت شريحة أعلى للمراجعة القضائية في أوربا. بالإضافة إلى ذلك، أصدرت المحاكم في الدول الأوربية الفردية توكيدات جديدة بتمتعها بسلطات قضائية عالمية، كما حدث حين أدانت محكمة إسبانية الدكتاتور التشيلي أوغستو بينوشيه بجرائم ارتكبت على الأراضي التشيلية. وفي حين يبقى القضاة الأوربيون أكثر تحفظاً عموماً من نظرائهم الأميركيين في إقحام أنفسهم في قضايا سياسية، فإن البنية الرسمية لفقه القانون الأوربي تنزع إلى مضاعفة أعداد الفيتو القضائي، وليس العكس.

الجمهورية الماديسونية

انحط النظام السياسي الأميركي وتآكل مع الزمن لأن نظامه التقليدي للضوابط والموازين تعمق وازداد جموداً باطراد. ومع ازدياد الاستقطاب السياسي الحاد، تضعف قدرة هذا النظام اللامركزي أكثر فأكثر على تمثيل مصالح الأغلبية، ويزداد تمثيله المفرط لآراء جماعات المصالح والمنظمات الناشطة التي لا تشكل مجتمعة الشعب الأميركي السيد والمستقل.

ليست هذه المرة الأولى التي يصبح فيها النظام السياسي الأميركي مستقطباً وغير قادر على الحسم. نظام الضوابط والتوازنات الماديسوني، والنظام السياسي الزبائني المدفوع حزبياً الذي ظهر في بداية القرن التاسع عشر، كانا ملائمين لحكم بلد زراعي عموماً يعيش معظم مواطنيه في مزارع أسروية معزولة. لكن هذا النظام اللامركزي لم يستطع حل أزمة سياسية حادة أنتجتها مؤسسة الرق أو التوسع الإقليمي. ولم يكن كافياً للتعامل مع اقتصاد وطني على مستوى قاري يزداد تلاحماً عبر تقانات النقل وأنواع الاتصالات الحديثة التي ظهرت بعد الحرب الأهلية. تجمعت الائتلافات السياسية لخلق جهاز خدمة مدنية حديث وقائم على الجدارة لاحقاً، لكن هذه التغييرات قاومتها الفعاليات السياسية الراسخة في كل خطوة على الطريق. كانت عملية بناء الأمة في العهد التقدمي والصفقة الجديدة، في ضوء تلك العقبات، مثار إعجاب؛ فالولايات المتحدة كان يمكن أن تتحول إلى دولة زبائنية راسخة وفساد شخصي يمتد إلى العصر الحديث، مثل اليونان أو إيطاليا. وقد نمت الدولة الأميركية بشكل هائل في الفترة التالية، وأصبحت ذلك الغول المتورم وعديم الكفاءة التي هي عليه اليوم. لكن هذه الصيرورة جاءت إلى حد بعيد نتيجة حقيقة أن القانون والديمقراطية المتجذرين بعمق في الثقافة السياسية الأميركية يستمران في الافتئات على الدولة حتى برغم توسعها.

الولايات المتحدة اليوم عالقة في فخ توازن رديء. فبسبب عدم الثقة التاريخي بالحكومة، لا يرغب الأميركيون نموذجياً بتفويض الحكومة سلطة صناعة القرارات

على طريقة المجتمعات الديمقراطية الأخرى، بل يصدر الكونغرس بدلاً من ذلك قواعد معقدة تحد من استقلالية الحكومة، وتبطئ صناعة القرارات، وتزيد تكلفتها. الحكومة بالتالي لا تحسن الأداء في هذه الظروف، ما يبرر ويثبت عدم ثقة الناس الأصلية بها، فالأميركيون ينفرون من دفع ضرائب أعلى يشعرون أن الحكومة ستبددها. لكن في حين أن الموارد ليست المصدر الوحيد، أو حتى الرئيس، لعدم كفاءتها، لا تستطيع الحكومة أداء وظيفتها على نحو ملائم بدونها. لهذا يصبح انعدام الثقة بالحكومة نبوءة ذاتية التحقق.

هل يمكن عكس هذه الاتجاهات نحو الانحطاط وإصلاح النظام؟ هناك عقبتان تقفان في الطريق تتعلق كلتاهما بظاهرة الانحطاط نفسها. الأولى قضية سياسية بسيطة. يدرك كثير من الفاعلين السياسيين في الولايات المتحدة أن النظام لا يعمل على نحو جيد جداً، لكن لهم مع ذلك مصالح عميقة جداً في ترك الأمور على حالها. ليس لدى أي من الحزبين حافز على إحداث قطيعة وإبعاد نفسه عن أموال جماعات المصالح، وجماعات المصالح لا تريد نظاماً لا يشتري المال فيه النفوذ. كما في ثمانينيات القرن التاسع عشر، لابد من ظهور ائتلاف للإصلاح يوحد الجماعات التي لا حصة لها في النظام الراهن. لكن تحقيق عمل جماعي بين هذه الفئات الخارجية بالغ الصعوبة؛ فهي تحتاج إلى قيادة وأجندة واضحة، وكلتاهما لا تظهران بشكل أوتوماتيكي. كانت الصدمات الخارجية، مثل اغتيال غارفيلد، أو مقتضيات صعود الولايات المتحدة إلى مصاف القوى العالمية، ودخول الحربين العالميتين، وأزمة الكساد الكبير، حيوية جدا لبلورة الإصلاح ونجاحه.

المشكلة الثانية معرفية وتتعلق بالأفكار. الحل الأميركي النموذجي للإحساس بخلل الحكومة الوظيفي كان على الدوام محاولة توسيع المشاركة والشفافية الديمقراطيتين. حدث ذلك على مستوى وطني بعد سنوات فيتنام ووترغيت العاصفة، حيث ضغط الإصلاحيون من أجل انتخابات تمهيدية أكثر انفتاحاً، وإعطاء المواطن العادي قدرة أكبر على الوصول إلى المحاكم، وتمكين وسائل الإعلام من تغطية نقاشات الكونغرس على مدار الساعة. كما وسعت كاليفورنيا وولايات

أخرى مبادرات الاقتراع(*) للالتفاف على مشكلة عدم استجابة الحكومة. لكن كل هذه الإصلاحات تقريباً فشلت في تحقيق أهدافها بإيجاد مستويات أعلى من الحكومة المسؤولة. وكما أشار بروس كين، يرجع السبب في ذلك إلى أن الجماهير الديمقراطية ليست في الحقيقة قادرة، لا بخلفيتها ولا بمزاجها، على اتخاذ خيارات كثيرة ومعقدة في السياسات العامة؛ بينما ملأت الفراغ جماعات ناشطين جيدة التنظيم لكنها لا تمثل عامة الأميركيين. يكمن الحل الواضح لهذه المشكلة في التراجع عن بعض الإصلاحات الطامحة إلى المزيد من الدمقرطة، لكن لا أحد يجرؤ على الإشارة إلى أن ما تحتاجه البلاد هو قدر أقل قليلاً من المشاركة والشفافية.

وعدتُ في الفصل الأول ألا يقترح هذا الكتاب سياسات محددة أو حلولاً قصيرة الأمد للمشكلات المعروضة بخطوطها العريضة هنا. إن أي أجندة إصلاح واقعية لا بد أن توازن الأهداف بعيدة الأمد مع الحقائق السياسية القائمة. فنظام الضوابط والتوازنات الذي يعطي جماعات المصالح وزناً لا مبرر له، ويفشل في تجميع مصالح الأغلبية، لا يمكن إصلاحه ببعض التغييرات البسيطة. على سبيل المثال، استسلام الأنظمة الرئاسية لإغراءات مراكمة سلطات تنفيذية جديدة لمنع الجمود التشريعي غالباً ما يخلق مشكلات جديدة توازي المشكلات التي يحلها. وإلغاء التخصيصات وزيادة الانضباط الحزبي قد يجعلا من الأصعب في الواقع تحقيق تسويات تشريعية عريضة. واستخدام المحاكم لإنفاذ قرارات إدارية قد يكون طريقة غير كفؤة إلى أبعد الحدود، لكن بغياب بيروقراطية أقوى وأكثر انسجاماً ووحدة، قد لا يكون ثمة بديل عنها. فمن غير المنطقي تفويض استقلالية أكبر للفرع التنفيذي ما لم تتم ترقية قدرات ذلك الفرع وإصلاح الجهاز البيروقراطي عموماً.

يمكن حل العديد من هذه المشكلات إذا تحولت الولايات المتحدة إلى نظام حكم برلماني أكثر انسجاماً ووحدة، لكن مثل هذا التغيير الراديكالي في البنية المؤسسية للولايات المتحدة لا يمكن تصوره حالياً. إذ يعتبر الأميركيون دستورهم وثيقة شبه

(*) على شكل استفتاء، مثلا، حول قضايا كرفع الحد الأدنى للأجور إلى 15 دولارا في الساعة.

دينية، ودفعهم إلى إعادة النظر بأكثر مسلماته وعقائده جوهرية سيكون مهمة شاقة. أعتقد أن أي برنامج إصلاح واقعي يجب أن يحاول تقليص نقاط الفيتو، أو إدخال آليات على طريقة عمل النظام البرلماني بحيث تعزز قيام سلطة تراتبية أقوى ضمن نظام فصل السلطات القائم.

لقد أخر نظام الضوابط والتوازنات الماديسوني، الذي يجعل صناعة القرار بالغة الصعوبة، قيام دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية الأميركية، وضمن ألا تنمو أبداً إلى مستوى نظيراتها الأوربيات[19]. كثير من الأميركيين يعدون ذلك نعمة، فقد حرر اقتصاد الولايات المتحدة من العديد من الأنظمة الضارة والمثبطات التي تفرضها السياسات الاجتماعية الأوربية. لكن ذلك يعني أيضاً أن إصلاح النظام- أي تصغير حجمه وزيادة كفاءته- هو أيضاً أكثر صعوبة. إن نقاط الفيتو الكثيرة التي تذرو الرمل في علبة التروس تمنع عمود المحرك من التقدم إلى الأمام، لكنها تعني أيضاً أنه لا يستطيع الرجوع إلى الخلف.



35

الاستقلالية والتبعية

كيف تختلف إدارة القطاعين العام والخاص؛ قدرة الدولة والاستقلالية البيروقراطية كمعيارين لنوعية الحكومة؛ كيف يقتضي الحكم الرشيد إيجاد توازن ملائم بين الخبرة والرقابة الديمقراطية

تقيم الحكومة الحديثة الفاعلة توازناً مناسباً بين دولة قوية وقادرة، وبين مؤسسات القانون والمحاسبة التي تقيد الدولة وتجبرها على العمل وفق المصالح العريضة لمواطنيها. هذه تحديداً مشكلة «بلوغ الدانمرك» التي جرى توصيفها آنفاً. منذ بداية الموجة الثالثة للدمقرطة، انتشرت المؤسسات الديمقراطية على مدى أبعد وبوتيرة أسرع من قيام الدول الحديثة القوية والفاعلة. لذلك تواجه بلدان عدة مهمة مزدوجة في عملية بناء الدولة حتى أثناء تعزيز مؤسساتها الديمقراطية. على المدى البعيد، تتكامل هاتان العمليتان وينبغي أن تدعم إحداهما الأخرى تبادلياً. لكن، على المدى القصير، كما رأينا، قد تتعارضان وتضر إحداهما بالأخرى.

كيف نصل، إذن، إلى دولة منتجة وقادرة إدارياً؟ شجع العديد من وكالات التنمية الدولية محاولات إصلاح القطاعات العامة المحطمة، إدراكاً منها لأهمية وجود مثل هذه الدول. كان التوقع بأن السبيل الأفضل لتقوية الدول يكمن في زيادة الشفافية والمحاسبة الديمقراطية. وتفترض هذه النظرية أنه إذا توفرت للناخبين معلومات جيدة حول المسؤولين العامين الفاسدين أو غير الأكفاء، فسوف يستخدمون سلطة صندوق الاقتراع لطردهم من مناصبهم. بالإضافة إلى ذلك، سعت جهود

إصلاحية عدة إلى تقليص مدى الحكومة، لتقليص فرص الفساد فيها. كما حاولت زيادة عدد القواعد والقوانين التي يجب على المسؤولين اتباعها- فيما يتعلق بتضارب المصالح، مثلاً. وبتقليص صلاحيات المسؤولين كان يعتقد بأن الفساد بالمقابل سوف يتقلص[1].

ارتبطت هذه الإجراءات العملية لتحسين أداء القطاع العام بجسم أكبر من العمل النظري، صاغه على الأغلب اقتصاديون يفهمون كفاءة البيروقراطيات وفق ما يسمى نظرية الرئيس-الوكيل. (ألمحت آنفاً إلى هذه النظرية في مواقع عدة خلال نقاشات قضايا محددة في مجلدي الكتاب الحالي.) الرئيس هو صانع القرار الأساس الذي يعطي التعليمات إلى وكيل أو تراتبية وكلاء وظيفتهم تنفيذ رغباته. ويمكن تطبيق هذا الإطار على منظمات القطاعين العام والخاص: الرئيس في الشركة الخاصة هو المالك (أو حملة الأسهم في شركة مساهمة عامة) الذي يفوض السلطة إلى مجلس إدارة، ثم إلى مدير تنفيذي، ثم إلى تراتبية الشركة الإدارية. في الدولة الديمقراطية، الرئيس هو الشعب بأكمله، الذي يفوض السلطة عبر الانتخابات إلى مجلس تشريعي، ورئيس، ومسؤولين آخرين يقيمون بدورهم تراتبيات بيروقراطية لتنفيذ رغباتهم.

يقال إن الاختلال التنظيمي الوظيفي يطرأ لأن الوكلاء يتصرفون غالباً وفق مصالحهم الذاتية، بتحويل الأموال إلى حساباتهم المصرفية الخاصة، مثلاً، أو بتعزيز تقدمهم المهني على حساب مصلحة المؤسسة، وهو مصدر الفساد في المؤسسات العامة والخاصة على حد سواء. ويقال إن العلاج يكمن في موازاة المهام بالحوافز التي تشجع الوكلاء على تنفيذ أوامر الرئيس على نحو ملائم. وهكذا ينتهي المطاف بنظرية الرئيس-الوكيل إلى تأييد نسخة من مقولة إن الشفافية والمحاسبة سبيل الحكم الرشيد: يجب على الرؤساء زيادة الشفافية في سلوك الوكلاء كي يستطيعوا مراقبتهم بشكل أفضل، ثم خلق حوافز تجعلهم مسؤولين عن تنفيذ رغبات الرؤساء بشكل صارم[2].

في المجـال السـياسي، تفترض هـذه النظرية أن المزيد مـن الديمقراطية ينبغي أن يؤدي إلى فساد أقل وحكومة أفضل. بالتأكيد يبدو من المنطقي ألا يكون المسؤولون الفاسدون أو غير الأكفاء قادرين على إخفاء أفعالهم، وأنه بدون آلية محاسبة من نوع ما، لن يتوافر لهم كثير من الحوافز لتغيير سـلوكهم. لكن هناك عدة أسـباب لاعتبار هذه النظرية ناقصة إلى حد بعيد.

في المقـام الأول، تفـترض النظريـة أنـه إذا عرف الناخبـون العاديون بفسـاد أو زبائنيـة توزيع الموارد العامة، فسـوف يطالبون بالضرورة بسياسـيات عامة منهجية توزع الخيرات على أسـاس لا شـخصي، وهـو ما ينبغي أن يفعلوه كـما تقول النظرية الديمقراطيـة. لكـن ذلك يتجاهـل حقيقـة أن الناخبين في العديد مـن المجتمعات، خصوصاً الفقيرة، يريدون توزيعاً زبائنياً للموارد، لأنهم يأملون شخصياً بالاستفادة منه. في الواقع، قد تكون حاجة المواطنين إلى الرشاوى هي ما يخلق الزبائنية أصلاً.

علاوة على ذلك، تتعارض الفكرة القائلة إن قدراً أكبر من الشـفافية والمحاسـبة هو السـبيل لإقامة بيروقراطية أفضل مع كثير من الحقائق التاريخية، فقد قام العديد من البيروقراطيات الحديثة والنظيفة نسبياً في ظل ظروف غير ديمقراطية. رأينا ذلك بأوضـح صـوره في قصـص التطور البيروقراطـي في الجزء الأول من هـذا الكتاب، حيث ظهر العديد من الدول الحديثة الناجحة في ظل ظروف غير ديمقراطية، وغالباً في دول تواجه تهديدات خطيرة لأمنها القومي. ينسـحب ذلك على الصين القديمة، وبروسـيا/ المانيـا، واليابان الحديثـة، وحفنة من البلدان الأخـرى. على النقيض من ذلـك، حـين تقـوم الديمقراطية قبل تعزيز الدولـة الحديثة، فغالباً مـا يكون لها تأثير في إضعـاف نوعيـة الحكومة. خير مثال على ذلك الولايـات المتحدة، التي اخترعت حكومـة الحزب الزبائني بعد فتح حق الانتخـاب الديمقراطي في عشرينيات القرن التاسـع عشر، فأثقلت كاهلها ببيروقراطيـة منخورة بالمحاباة وشـبكات الرعاية في القسـم الأكبر مـن القرن التالي. وهي أيضـاً قصة اليونان وإيطاليـا، وكلتاهما طورتا نظامـين زبائنيين معقديـن أعاقا نمـو إدارات الدولة الحديثة. كذلك تبقـى الزبائنية

ضاربة في عمق البلدان الديمقراطية في العالم النامي، وتقوض نوعية الحكومات من الهند والمكسيك إلى كينيا والفلبين.

أخيراً، تتعارض الفكرة القائلة إن المسؤولين الحكوميين ينبغي تقييدهم بقواعد صارمة وتجريدهم من حرية التصرف الإدارية مع أكثر الشكاوى شيوعاً حول الحكومات، وهي أنها جامدة ومقيدة أكثر من اللزوم بالقواعد الإجرائية، وتفتقر إلى المنطق والحس السليم. يتجسد الكابوس الحديث في طلب الموظف البيروقراطي جبالاً من الأوراق والوثائق قبل توصله إلى أبسط القرارات. ويتضمن العديد من محاولات إصلاح القطاع العام الأميركي تفكيك القواعد الزائدة ومنح قدر أكبر من حرية التصرف في صناعة القرار الحكومي. كيف نوائم، إذن، بين هذه الاستقلالية وفكرة أن الحكومة الرشيدة نتاج قواعد صارمة؟

يشير كل ذلك إلى أن بناء الدولة وبناء الديمقراطية شيئان مختلفان، وأنهما غالباً يتعايشان وبينهما قدر كبير من التوتر. قد يكون ثمة سبل أخرى للحكم الرشيد، وقد تكون الديمقراطية في ظل ظروف معينة عقبة في الواقع لا ميزة. لذلك نحتاج إلى نظرية أكثر تطوراً في الإدارة العامة، تولي اهتماماً خاصاً بالربط البيني الذي يجمع إدارة الدولة، والقانون، والمحاسبة الديمقراطية.

قدرة الدولة

إحدى المشكلات الكبرى في إطار نظرية الرئيس-الوكيل أنها تسلم بوجود قدرة الدولة، أي تصوغ مشكلة إدارة مؤسسة ما باعتبارها أساساً قضية حوافز وإرادة: يأمر الرئيس بأن يقوم الوكلاء بعمل أشياء محددة، ويفشل الوكلاء بأدائها لأنهم انتهازيون أو أنانيون لا يهتمون إلا بمصالحهم الذاتية. لكن قد يتمتع الوكلاء بالولاء الكامل والحافز الدافع للقيام بالعمل الصحيح ومع ذلك يفشلون، لأنهم ببساطة لا يمتلكون المعرفة أو الكفاءة أو القدرة التقنية على تنفيذ رغبات الرئيس.

تتصف الحكومات الحديثة، بالإضافة إلى كونها كبيرة جداً، بتقديم طائفة واسعة ومتنوعة من الخدمات المعقدة. فهي تتنبأ بالأحوال الجوية، وتشغّل حاملات طائرات، وتشرف على سلامة الصناعة الدوائية، وتنظم شركات المشتقات والتوابع المالية، وتوفر خدمات الإرشاد الزراعي، وتدير مرافق الطوارئ الطبية والصحة العامة، وتفصل في دعاوى جنائية ومدنية معقدة، وتتحكم بالسياسة المالية. يتطلب العديد من هذه النشاطات مستويات عالية من المهنية والتعليم: غالبية جهاز الموظفين في هيئة الاحتياطي الفدرالي الأميركي، مثلاً، اقتصاديون يحملون شهادات دكتوراة، ويدير أطباء وباحثون متخصصون في الطب الحيوي مراكز مكافحة الأمراض.

هذه الحاجة إلى كفاءة تكنوقراطية هي أول ما يضع الحكم الرشيد على مسار تصادمي مع الديمقراطية. كما رأينا، كانت إحدى تأكيدات أندرو جاكسون كرئيس للولايات المتحدة أنه ليست ثمة وظيفة واحدة في الحكومة الأميركية لا يستطيع مواطن أميركي عادي أداءها. ثم تابع جاكسون ملء الجهاز البيروقراطي بكثير من الأميركيين العاديين الذين صادف أنهم من مؤيديه السياسيين. انتخب الرئيس الشعبوي جاكسون جزئياً نتيجة عدم الثقة بالنخب المتعلمة من خريجي جامعة هارفارد التي مثلها خصمه جون كوينسي آدامز، ولا يزال انعدام الثقة ذاك مستمراً حتى يومنا الحالي. في الواقع، كانت إقامة خدمة مدنية على أساس الجدارة حسب قانون بندلتون تجسيداً لمحاولة إبعاد التوظيف البيروقراطي عن المنافسة السياسية الديمقراطية، وخلق جزر موسعة من الكفاءة التكنوقراطية المستقلة داخل الحكومة.

لكن بناء القدرة التكنوقراطية في حكومة ما ليس مجرد قضية إرسال بعض الموظفين البيروقراطيين إلى بعض الدورات التدريبية على المستوى التنفيذي في عطلات نهاية الأسبوع، بل يتطلب استثمارات هائلة في أنظمة التعليم العالي. إصلاحات شتاين-هاردنبرغ في بروسيا ما كانت لتترك آثارها الإيجابية لولا إنشاء جامعات جديدة في الفترة نفسها من قبل إصلاحيين أمثال فيلهلم فون همبولت، الذي أسس جامعة برلين الجديدة. كذلك ترافقت إصلاحات نورثكوت-تريفليان في بريطانيا مع التغييرات الجذرية التي أحدثها بنجامين جويت في جامعتي أوكسفورد

وكيمبردج. وكانت إحدى أكثر إنجازات الأوليغارشيين الميجيين إثارة للإعجاب إيجادهم شبكة جامعات حديثة في اليابان أواخر القرن التاسع عشر، تابع خريجوها طريقهم للعمل في وظائف البيروقراطيات الجديدة في طوكيو.

تنبني القدرة البيروقراطية على الرأسمال البشري المتوافر من بيروقراطيين أفراد، لكن أداء الهيئات الحكومية الفعلية يعتمد بشكل حيوي على نوع الثقافة التنظيمية، أو الرأسمال الاجتماعي، الذي تمتلكه. قد تؤدي مؤسستان تتمتعان بالموارد نفسها وجهاز الموظفين نفسه مهماتهما على مستويين هائلي الاختلاف، تبعاً لدرجة الانسجام الداخلي في كل منهما. أحد الأسباب التي جعلت «قوة الدفاع» (Wehrmacht) الألمانية آلة حربية جبارة أثبتت قدراتها في الحرب العالمية الثانية كان استطاعتها ترسيخ قدر هائل من التماسك والانسجام على مستوى الوحدة، من خلال قيادة ضباط الصف فيها. كما بين المؤرخ العسكري مارتن فان كريفلد، كانت الكتائب الألمانية تُجند من المناطق نفسها، وتتدرب، وتقاتل، وتموت معاً، وحتى تُسحب من الجبهات في جماعات حين تستنزف. ولّد ذلك إحساساً أقوى بهوية الوحدة وتجانسها، وبالتالي قدرة قتالية أعلى بكثير من النظام الأميركي الذي بقي يشكل ويعيد تشكيل الوحدات، ويعوض الخسائر على أساس فردي[3].

لا تتمتع المؤسسات المدنية بالقدرة نفسها على تشكيل كوادرها، لكنها قادرة مع ذلك على الاستفادة من التماسك القوي واللحمة القائمة على الأعراف المشتركة. كما شاهدنا، انبنت إدارة الغابات الجديدة في الولايات المتحدة حول التزام مشترك بعلم الغابات الحديث. والبيروقراطيتان اليابانية والكورية الجنوبية، مثل نظيرتهما البريطانية من قبل، توظفان خريجي المدارس النخبوية ذاتها الذين يعرفون بعضهم بعضاً منذ كانوا تلاميذ على مقاعد الدراسة. دخل هؤلاء سلك الخدمة المدنية وترقوا لاحقاً في جماعات، ولأن وزاراتهم لم تسمح بتعيينات سياسية جانبية في صفوف البيروقراطية، طور هؤلاء روحاً جماعية قوية. وحتى في الولايات المتحدة، بتقاليدها الضعيفة من التضامن البيروقراطي، هناك جيوب تميز تظهر مستويات مدهشة من الالتزام بالخدمة العامة، مثل نظام السجون الفيدرالي الذي وصفه عالم السياسة جون

ديلوليو[4]. القدرة البيروقراطية، إذن، شيء أكبر من حاصل جمع قدرات الموظفين الذين يشكلونها، فهي أيضاً جزء وظيفي من الرأسمال الاجتماعي الذي يملكونه[5].

أخيراً، تقترن قدرة الدولة بالموارد. فحتى أفضل المسؤولين تدريباً وأكثرهم حماساً لن يبقوا ملتزمين بمهامهم إذا لم تدفع لهم رواتب ملائمة، أو إذا وجدوا أنفسهم يفتقدون الأدوات المناسبة للقيام بأعمالهم. هذا أحد أسباب ضعف أداء الحكومات في الدول الفقيرة. لاحظت ميليسا توماس أنه في حين تنفق دولة غنية مثل الولايات المتحدة حوالي 17.000 دولار سنوياً من معدل دخل الفرد على الخدمات الحكومية بكافة أشكالها، تنفق الحكومة الأفغانية 17 دولاراً فقط، إذا استثنينا إسهامات الدول الأجنبية المانحة. ومعظم المال الذي تجمعه الحكومة الأفغانية يتبدد عبر الفساد والاحتيال. لذلك لا يبدو مستغرباً أن الحكومة المركزية في أفغانستان بالكاد تتمتع بالسيادة على قسم كبير من أراضيها الإقليمية[6].

الاستقلالية البيروقراطية

لا تشكل قدرة الدولة بحد ذاتها مقياساً مناسباً لنوعية الحكومة، فحسن أداء الحكومة الوظيفي يرتبط أيضاً بالاستقلالية البيروقراطية، وهو أحد المواضيع الثابتة في هذا الكتاب. الوكلاء الذين لا يعطون مساحة كافية لإبداء الرأي وممارسة الحكم في صياغة السياسات وتنفيذها، لن يؤدوا مهامهم على ما يرام مهما كانوا قادرين وأكفاء كأفراد أو منظمات.

في الصين القديمة اشتبك القانونيون والكونفوشيوسيون في جدل طويل حول ما يسميه المحامون الإداريون المعاصرون قضية «القواعد مقابل حرية التصرف»[7]. اعتقد القانونيون أن المجتمع بحاجة إلى قواعد قضائية/ قانونية واضحة تحكم سلوكهم، وتساعد في استقرار توقعاتهم، ولا تترك مجالاً للشك في نوايا الدولة. على النقيض من ذلك، انتقد الكونفوشيوسيون القانون (fa) على أساس أن ليس ثمة قانون مكتوب يبقى صحيحاً في كل الظروف. الحكم المناسب يقتضي معرفة كل

الظروف المحيطة بقضية ما: مَن ارتكب الجريمة، وما هي دوافعه، وكيف يؤثر حكم ما في مصالح المجتمع الأعرض. جادل الكونفوشيوسيون في أن الحكيم العارف وحده، الذي يأخذ بالحسبان كل أبعاد السياق، يمكن أن يصل إلى الحكم الصحيح، وهو رأي يشبه توصيف أرسطو في كتاب **الأخلاق** «للرجل ذي الروح العظيمة» القادر على ممارسة الخيار الأخلاقي السليم.

كما رأينا في الفصل 24 أعلاه، تطور القانون الصيني الفعلي كمزيج من العقيدتين القانونية والكونفوشيوسية. ونزعت الممارسة الصينية على الدوام إلى تفضيل حرية التصرف على القواعد الصارمة، مما يعكس ضعف حكم القانون في التقاليد الصينية. لكن الكونفوشيوسيين كانوا على حق في نقطة مهمة: كثرة القواعد الصارمة غالباً ما تعيق صناعة القرار الحكيم.

تكمن الاستقلالية البيروقراطية في الطريقة المحددة التي يفرض فيها الرؤساء تعليماتهم وقواعدهم على وكلائهم. وتعتمد درجة استقلالية مؤسسة ما على عدد وأنماط التعليمات الصادرة من الرئيس نزولاً، أو بتعبير مختلف بعض الشيء، بدرجة السلطة المخولة إلى الوكيل. المؤسسة الخاضعة تماماً ليست لها سلطة مستقلة من أي نوع، ويطلب منها تنفيذ تعليمات الرئيس المفصلة بشكل آلي تقريباً. بعكس ذلك، تستطيع المؤسسة المستقلة صناعة القرارات بمفردها دون توقعات مفصلة من قبل الرئيس.

هناك طائفة واسعة من المسؤوليات التي يمكن للرؤساء تفويضها، وواحدة من أهمها تتعلق بالتوظيف. كما رأينا في المجلد الأول، أحد أهم التطورات في إقامة حكم القانون في أوربا كان النزاع حول التنصيب، الذي تمحور بمجمله حول قدرة الكنيسة الكاثوليكية على تعيين قساوستها وترسيم أساقفتها. حتى القرن الحادي عشر، كانت الكنيسة خاضعة حكماً للسلطة السياسية للإمبراطور الروماني المقدس، نظراً لقدرته على التأثير في قرارات جهاز الموظفين التابع له، بما في ذلك اختيار الباباوات. لذلك كانت استقلالية الكنيسة، باعتبارها مؤسسة اشتراعية

تصنع قوانينها الخاصة، مرتبطة عن قرب شـديد بسيطرتها على كوادر موظفيها. على نحو مشـابه، كانت الصراعات لإصلاح الخدمة المدنية في أميركا القرن التاسع عشر تـدور حول قدرة البيروقراطية على وضع معاييرها الخاصة للتوظيف والترقية، بدل خضوعها لرعاية السياسيين.

غالباً ما يصدر الرؤسـاء السياسيون تعليمات متداخلة، وأحياناً متناقضة بشكل صارخ. في أحيـان أخرى هناك في الواقع عدة رؤسـاء- أي عدة سـلطات سياسـية تتمتـع بشرعية متسـاوية لإصدار تعليمات قد تكـون متضاربة. المرافـق التي تملكها الدولـة على وجه الخصوص غالباً ما يكون لهـا تفويضات عدة في آن واحد، لإجراء تكلفة استرداد، مثلاً، وتقديم خدمات شاملة للفقراء، وتسعير كفؤ لزبائن الشركة. وقـد يدعـم كلاً من هذه المطالب طرف مختلف في النظام السـياسي. من الواضح أن هـذه التعليـمات لا يمكـن تنفيذها معاً في الآن ذاتـه، وكثيراً ما تسـبب خللاً وظيفياً في الجهـاز البيروقراطي. في الولايات المتحدة، كان يمكن لشركة السـكك الحديدية نصـف الحكوميـة، «آمتراك»، أن تصبـح شركة رابحة وكفؤة لـو لم تكن تعمل تحت تفويض من الكونغرس بخدمة مجتمعات ريفية متنوعة وقليلة الكثافة السكانية. وفي الصـين هناك أحيانـاً هيئات مزدوجة الوظيفـة، بعضها يتبع سلسـلة قيادة تصل إلى الـوزارات الوطنية، وبعضها الآخر يتبع الحكومات البلدية أو الإقليمية؛ النتيجة في كلتا الحالتين سياسة غير منسجمة وغير فاعلة.

إن توفر درجة عالية من الاسـتقلالية يسـمح للبيروقراطية بالابتكار والتجديد والتجريـب والمخاطرة. في مؤسسـة تعمـل على ما يرام، يعطي المديـر تعليمات عامة للقيام بعمل ما، ويفكر المرؤوسون بالطريقة الأمثل لإنجازه. المؤسسات العسكرية عاليـة النوعية، مثلاً، تدرك أن عليها إعطاء صغار الضباط «حرية الفشـل»: إذا كان كل خطأ بسـيط سـينهي الحياة المهنية لمرتكبه، فلن يغامر أحد باتخاذ قرارات خطيرة. وهـذه الرؤية المتبـصرة متجذرة في تطور دلائـل العمل الميدانية للعمليات المسـلحة المشـتركة في جيـش الولايـات المتحـدة (دليـل العمـل الميـداني FM 100-5). عمل واضعو مسـودة الدليل، بعد إعادتهم النظر في عقيدة العمليات العسـكرية المشتركة

في ضـوء حـرب فيتنام، على تحويـل التركيز من قواعد السـيطرة والتحكـم المركزية إلى أوامـر مهـمات أكثر مرونة، يفترض بالقائد فيهـا الاكتفاء بوضع مجموعة أهداف عريضة، ثم تفويض سـلطة تنفيذها إلى أدنى مرتبة ممكنة في هيكلية القيادة. بكلمات أخـرى، سـمح الدليل لصغار الضبـاط بدرجة عاليـة من الاسـتقلالية، بما في ذلك التسامح مع الفشل والخطأ إذا سعوا للابتكار أو التجريب[8].

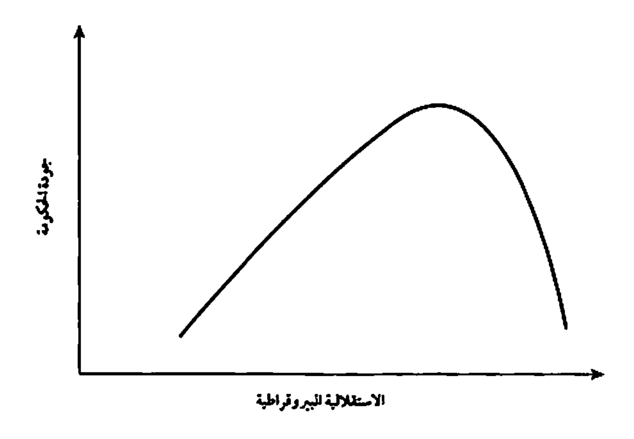
إن انعدام الاسـتقلالية سـبب رئيـس لضعف الأداء الحكومـي. يكره الناس في أرجاء العالم كافة الطبيعة الجامدة للبيروقراطية المتشبثة بالقواعد والمفرطة في الاعتماد على الأوراق والوثائق. ويستمد البيروقراطيون أنفسهم قوتهم وسلطتهم من القدرة عـلى التلاعب بتلـك القواعد الكثيفـة، ولهم بالتالي مصلحة في توسـيع صلاحياتهم بتأويلها. لكن سـادتهم السياسـيين متواطئون معهم في هذه العملية، من حيث عدد وأنـماط التعليمات التي يصدرونها. حل المشـكلة يكمن في تغيير التفويض والسـماح بدرجة أكبر من الاستقلالية البيروقراطية.

مـن الجهـة المقابلة، قـد تحصل البيروقراطيات على اسـتقلالية أكـبر من اللزوم. وصَّفت آنفاً ربما الحالتين الأسوأ سمعة في التاريخ الحديث- البيروقراطيتان الألمانية واليابانيـة قبـل الحربين العالميتين. في كلتا الحالتين، أدت التقاليد الاسـتقلالية القوية إلى قيـام مؤسسـتين عسـكريتين عاليتـي النوعية. لكنهـا قادتهما أيضـاً إلى اغتصاب سـلطة تحديد الهدف النهائي من القادة السياسـيين الذين كانوا رمزياً رؤسـاءهم. في السـنوات المبكرة من القرن العشرين، كانت البحرية الألمانية وقيادة الأركان العامة تختار الإمبراطور، وتحدد مسار السياسة الخارجية التي وضعت المانيا ككل في صراع مـع بريطانيا وفرنسـا. وكان جيـش كوانتونغ الياباني في منشـوريا حتى أكثر مباشرة في تورطه بالاعتداء على الصين، واسـتيلائه في نهاية المطاف على السـلطة السياسـية لعمـوم اليابـان، عملياً في كل الأمور باسـتثناء الاسـم. لكن حتى بعيـداً عن هاتين الحالتين المتطرفتين، قد تكون المؤسسـات البيروقراطية عالية الاسـتقلالية والترابط الداخلي شـديدة المقاومة للتوجيه السـياسي؛ وقد تصبح منغلقة على ذاتها، ومقاومة للتغيير، وغير مستجيبة للحاجات المجتمعية.

المفارقة أن زيادة عدد القواعد والقوانين إلى حد مفرط يزيد أحياناً من استقلالية البيروقراطيـة ولا ينقصهـا، لكن في اتجـاه غير صحي للغاية. الروتـين البيروقراطي غالبـاً مـا يكون معقـداً لدرجة تحـير العقول بحيـث لا يسـتطيع المرء فعليـاً مراقبته ومعرفة ما إذا كانت القواعد تتبع أم لا. هذا يتيح للبيروقراطيين أنفسـهم تقرير أي القواعـد ينفـذون، لأنهم وحدهم العارفون بخبايا النظـام والقادرون على تجاوزها. كثيراً ما يقال ذلك عن البيروقراطية الهندية الشهيرة بأنها شديدة التقيد بالقواعد وفي الآن ذاته شديدة الاعتباطية والعسف.

وهكـذا، يبـدو أن الدرجـة الملائمـة من الاسـتقلالية الضروريـة لحكومة عالية النوعية أشـبه ما تكون بالمنحنى الظاهر في الشـكل 25. على أحد طرفي المتصل، أي قطب الخضوع التام، لا يتوافر للبيروقراطية أي هامش لحرية التصرف أو استقلالية الحكم، وتبقـى مقيدة تماماً بالقواعد التفصيلية التي وضعها الرئيس السـياسي. على الطـرف المقابل من المحور الأفقي، قطب الاسـتقلالية الكاملـة، تكون نتائج الحكم والإدارة سـيئة جـداً أيضـاً، لأن البيروقراطية هنا تنفلت من كل أشـكال السـيطرة السياسـية، فلا تحدد إجراءاتها الداخلية فحسب بل تضع أهدافها الخاصة أيضاً. مع ذلك، تتحول نقطة انعطاف المنحنى إلى اليمين، نتيجة الإدراك العام لمخاطر الإدارة الجزئية المفرطة، التي تكون عادة أكبر من المخاطر التي تشكلها الاستقلالية المفرطة.


الشكل 25: الاستقلالية البيروقراطية وجودة الحكومة



تتقاطع القدرة والاستقلالية إحداهما مع الأخرى. يستطيع المرء السيطرة على سلوك الوكيل إما بواسطة قواعد وحوافز رسمية صريحة، أو بواسطة الأعراف والعادات غير الرسمية. تتطلب الطريقة الثانية قدراً أقل بكثير من تكلفة التعاملات. العديد من المهنيين عالي المهارة ذاتيو-التنظيم أساساً، لحقيقة أنه يصعب على الناس من خارج مهنتهم الحكم على نوعية عملهم. بالتالي، كلما ارتفعت قدرة بيروقراطية ما، ارتفعت معها درجة الاستقلالية التي يود المرء منحها إياها. لذلك يجب علينا معرفة مدى قدرة الموظفين البيروقراطيين ومدى استقلاليتهم لتقدير جودة الحكومة.

في العديد من أماكن عمل القطاع الخاص، هناك للتو محاولات لمنح العاملين قدراً أكبر من الاستقلالية، اعتماداً على ارتفاع مستويات القدرة. كان مصنع السيارات الكلاسيكي في بداية القرن العشرين، مثل منشأة هنري فورد في هايلاند بارك، مليئاً بقوة عمل من ذوي الياقات الزرقاء متدني مستوى المهارة إلى أبعد الحدود. في عام 1915، كان معظم العاملين في صناعة السيارات في ديترويت مهاجرين وصلوا إلى الولايات المتحدة حديثاً؛ نصفهم لا يتكلمون الإنكليزية، ولم يكن متوسط مستوى تعليم معظمهم يتجاوز كثيراً المرحلة الابتدائية. تطورت «التيلورية» تحت هذه

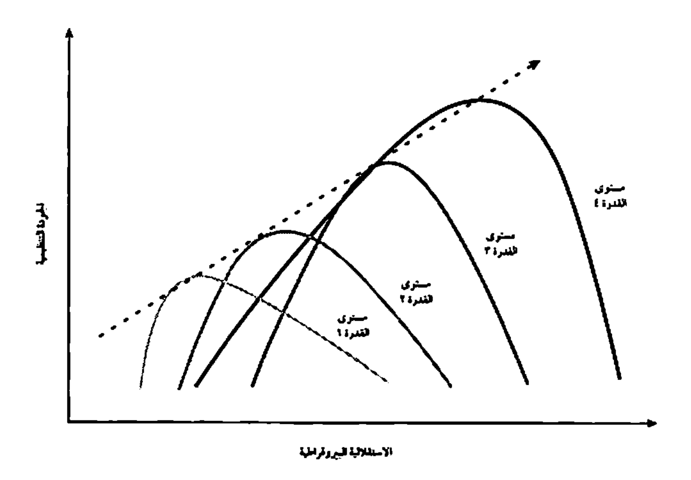
الظروف، ففصلت «الإدارة العلمية» قسم المؤسسة الذكي في أعلى التراتبية عن باقي أقسام المصنع، وخصصته للمديرين ذوي الياقات البيضاء الذين أداروا قوة العمل ذات الياقات الزرقاء بإصدار قواعد شديدة التفصيل حول أين يقف العامل، وكيف يشغل الآلات، وكم مرة يأخذ فرصة للذهاب إلى الحمام. هذا النوع من معامل الثقة المتدنية لم يسمح للمستويات الأدنى في المؤسسة بممارسة أي نوع من الاستقلالية في الحكم.

حل محل هذا النمط من بيئة العمل شكل تنظيم أكثر أفقية. معمل التصنيع المرن، الذي كانت شركة تويوتا رائدة في تبنيه، يفوض درجات أعلى من الاستقلالية وحرية التصرف لعمال خط التجميع، ويشجعهم على التداول فيما بينهم حول كيفية تنظيم إنتاجهم المشترك على نحو أفضل. وتصل الاستقلالية حدوداً أعلى في الشركات التي تعتمد على مهنيين ذوي مستويات تعليم عالية. شركات المحاماة والهندسة، ومختبرات الأبحاث، وشركات البرمجيات، والجامعات، والمؤسسات المشابهة، لا يمكن بأي حال تنظيمها على الطراز التيلوري. ففي هذه المؤسسات لا يعرف المديرون الذين يمارسون سلطة اسمية على «عمالهم» عالي الخبرة والتعليم إلا القليل عن طبيعة عملهم الفعلي، مقارنة بما يقوم به العاملون في أدنى درجات التراتبية. ولا تتدفق السلطة في مثل هذه المؤسسات الأفقية حصراً من الرؤساء إلى الوكلاء؛ الوكلاء أنفسهم غالباً ما يشتركون في وضع الأهداف ويستخدمون خبرتهم للسيطرة على الرؤساء. من نافل القول إن هذه المؤسسات تتطلب مستويات ثقة أعلى بكثير من مثيلتها في المعامل التيلورية القديمة.

تعتمد مستويات الاستقلالية القصوى، إذن، على قدرة المؤسسة. يوضح الشكل 26 منحنيات الاستقلالية القصوى لأربع مؤسسات افتراضية ذات مستويات قدرة مختلفة. يميل المنحنى في كل منها باتجاه الأسفل في أقصى طرفيه، لأن كل بيروقراطية يمكن أن تتمتع بقدر كبير جداً أو قليل جداً من الاستقلالية. لكن نقاط انعطاف المنحنى تتحول إلى اليسار في مؤسسات القدرة المتدنية، وإلى اليمين في مؤسسات القدرة العالية. مصنع فورد للسيارات في بداية القرن العشرين يقع على المستوى 1، في حين تقع شركة تقنية عالية مثل «غوغل» على المستوى 4.

ما ينطبق على القطاع الخاص ينسحب أيضاً على منظمات القطاع العام التي تشكل الدولة. مع ازدياد غنى المجتمعات وتطويرها حكومات ذات قدرات أكبر، تستطيع هذه المجتمعات أيضاً تحمل أعباء منح تلك الحكومات قدراً أكبر من الاستقلالية. لكن التوكيد المتضمن في الشكل 25، بأن القدر الأقصى من الثقة يحرف المؤشر إلى اليمين، لا ينطبق إلا على بلدان القدرة العالية. في البلدان منخفضة القدرة، العكس هو الصحيح حيث يود المرء تقييد سلوك مسؤولي الحكومة بفرض قواعد أكثر، وليس أقل؛ لأن ليس بمقدوره الثقة بممارستهم أحكاماً متبصرة أو إحجامهم عن السلوك الفاسد.

الشكل 26: مستويات الاستقلالية القصوى
بالنسبة لمستويات القدرة المختلفة

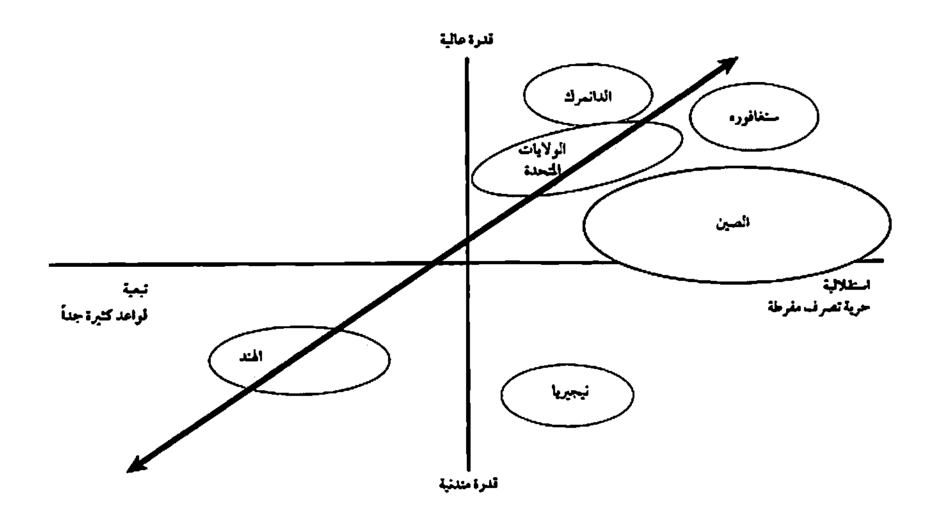


من جهة أخرى، لو أن المؤسسات في بلدان العالم النامي ذاتها كانت مليئة بمهنيين يحملون شهادات من كليات معترف بها عالمياً، بدل أن يكونوا أصدقاء مقربين للساسة، فقد لا يشعر المرء بأمان أكثر في منحهم قدراً معتبراً من الاستقلالية فحسب، بل يود فعلياً لو يخفف تقييدهم بالقواعد على أمل تشجيعهم لممارسة الحكم والسلوك المبتكر.

إذا حددنـا مواقع البلدان على مصفوفة تعرض قدرة الدولة مقابل الاسـتقلالية البيروقراطية (انظر الشـكل 27)، نستطيع مقارنة النوعية العامة لمؤسسات الدولة. يشـكل كل بلـد في الحقيقـة مجموعـة مختلفة من مؤسسـات دولـة متباينـة القدرات ودرجـات الاسـتقلالية، ولهذا رسـمنا كلاً منها على شـكل بيضوي بـدلاً من نقطة محـددة. الخـط القطري مسـتمد مـن الشـكل 26، ويتألف مـن نقاط انعطـاف تمثل الاسـتقلالية القصـوى لأي درجـة قـدرة معطاة. كل المؤسسـات ينبغـي أن ترغب بزيادة قدرتها (الارتقاء على المحور العمودي)، لكن هذا يتطلب اسـتثمارات مكلفة وبعيـدة الأمد. على المدى القصير، ينبغي أن تكون اسـتراتيجيتها التحرك بأقرب ما يمكن إلى الخط.

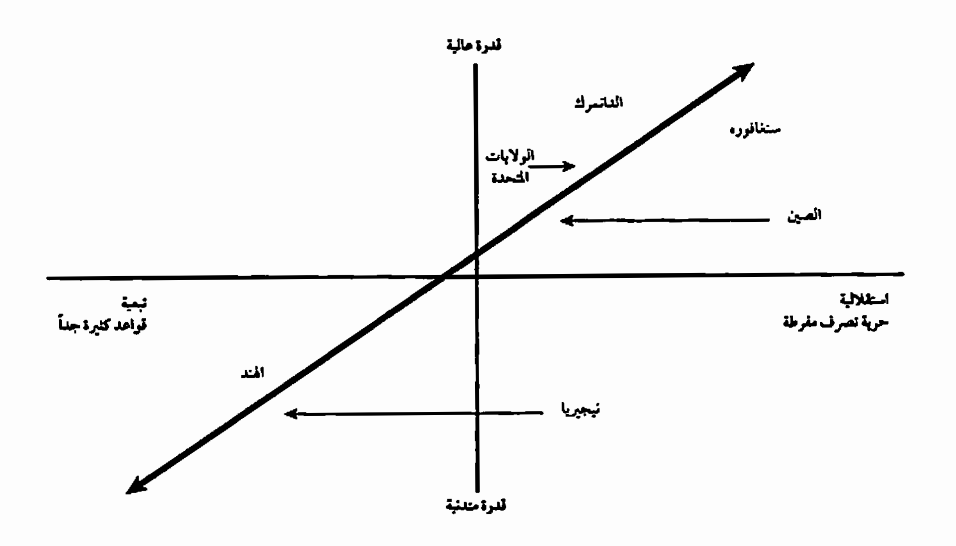
كما يظهر الشـكل 28، ليسـت هناك صيغة واحدة لجعـل كل الحكومات تعمل بطريقـة أفضل. الطريـق إلى الأداء الأفضل يعتمد على موقع البلد على المصفوفة. قد تختلف السـبل في الواقع ضمن الدولة نفسـها، نظراً لأن البيروقراطيات التي تشكل الحكومة ستكون لها قدرات ودرجات استقلالية مختلفة.

الشكل 27: الاستقلالية والقدرة





الشكل28: سبل الإصلاح



يفسر هذا الإطار اللغز الكامن في أن بعض البلدان تحتاج إلى تقليص حرية التصرف وفرض المزيد من القواعد، في حين ينبغي أن تسعى بلدان أخرى إلى فعل العكس تماماً. في كتابه السيطرة على الفساد، وضع روبرت كليتغارد الصيغة التالية:

الفساد = حرية التصرف - المحاسبة.

لذلك عمدت وكالات التنمية الدولية، مثل البنك الدولي، على دفع الدول الفقيرة ذوات القدرة المتدنية إلى تقليص حرية التصرف (أي فرض المزيد من القواعد على المسؤولين) أثناء تحسين شفافية عملياتها، ووضع آليات لزيادة المحاسبة الديمقراطية. هذه النصيحة صحيحة عموماً بالنسبة للدول الفقيرة منخفضة القدرة. قد لا تكون الانتخابات الديمقراطية والمزيد من الرقابة الإعلامية حلاً سحرياً لمشكلة الفساد، لكنها على الأقل توفر بعض الحوافز للسياسيين والمسؤولين لتحسين سلوكهم. غير أن هذه ليست قاعدة صحيحة بالمطلق وتنسحب بالضرورة

على بلدان أغنى وذوات قدرات دولة أكبر. في حالات كثيرة، الطريقة الأفضل لضمان كفاءة الحكومة وفاعليتها تكمن في زيادة حرية التصرف وتخفيف القيود.

السبيل إلى تحسين أداء الحكومات، إذن، يختلف تبعاً للوضع الذي تجد نفسها فيه. وقد تتطلب أجزاء مختلفة حتى داخل الحكومة الواحدة مقاربات مختلفة: المشتريات العسكرية، مثلاً، قد تتطلب إخضاعها إلى قدر أقل من الروتين البيروقراطي، في حين قد تكون المصارف وجماعات المدّعين الخاصين غير مسؤولة إلى حد خطير. يقتضي تحليل مثل هذه المشكلات معرفة دقيقة بالسياق؛ وتقتضي معالجتها حتى قدراً أكبر من المعرفة.

المحاسبة الديمقراطية

كيف يمنح الناخبون الديمقراطيون حكوماتهم درجة مناسبة من حرية التصرف، ويبقون مع ذلك مسيطرين بحزم على السياسات والأهداف التي يفترض بالبيروقراطيات خدمتها؟ لا تعني الاستقلالية البيروقراطية، بغض النظر عما قد توحي به من معان أخرى، تسليم عملية صناعة القرار إلى «خبراء» يعرفون بطريقة ما أكثر من عامة الناس ما هو الأفضل لهم. بالرجوع إلى المثال العسكري، لا يهتم قائد الفصيل المستقل بالاستراتيجية الكبرى، فتلك وظيفة الجنرالات. وفي النظام الديمقراطي، الشعب في النهاية هو الجنرال.

المحاسبة الديمقراطية حيوية لعمل الأنظمة السياسية على ما يرام، لأنها في نهاية المطاف أساس السلطة، أي ممارسة القوة الشرعية. يمكن فرض الإذعان لمشيئة الدولة ورغباتها بالإكراه، وهناك طبعاً أمثلة كثيرة على ذلك في التاريخ. لكن الحكومات تعمل على نحو أفضل بكثير حين تتحول القوة إلى سلطة، وعندما يمتثل المواطنون للقوانين والسياسات طوعاً، نتيجة إيمانهم بشرعية النظام الأساس.

بيّن المجلد الأول من هذا الكتاب أهمية الشرعية بالمقارنة بين إنكلترا وفرنسا بعد الثورة المجيدة عام 1688-1689. أقرت إنكلترا مبدأ «لا ضرائب بلا تمثيل»،

أي إن للدولـة حق الوصول حصراً إلى الإيرادات التـي يوافق عليها البرلمان المكون آنذاك من أغنى دافعي الضرائب في البلاد. في العقود اللاحقة لعام 1689، ارتفعت نسـب الضرائب التي تقتطعها الحكومة، وارتفع معها الضمان المفترض للدين العام الإنكليـزي، إلى مسـتويات عالية جداً. على النقيض مـن ذلك، كان النظام الضريبي في فرنسا أكثر إكراهاً، وكان باستطاعة الأغنياء إعفاء أنفسهم من الضرائب كليةً، في حين أن الجيش الفرنسي كثيراً ما اسـتدعي لاستخراج الضرائب عنوة من الفلاحين المقاومين. كانت نسـبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي في فرنسا جزءاً بسيطاً من مثيلتها في إنكلترا، وانهارت نتيجة لذلك الموارد المالية العامة في فرنسـا القرن الثامن عـشر. لهذا اسـتطاعت بريطانيا، انطلاقاً مـن قاعدة موارد أصغر، هزيمة فرنسـا في سلسلة حروب امتدت حتى عشية الثورة الفرنسية.

تعتمد الحكومات دوماً على فاعلين غير حكوميين للمساعدة في تنفيذ الأغراض العامـة، ولذلـك تبقى الشرعيـة المفترضة مهمة لكفـاءة الحكومـة وفعاليتها. يعتقد الكثـيرون أن التلزيـم الخارجي، والـشراكات العامة-الخاصة، واعتـماد الدولة على الجماعـات الدينيـة لتقديم خدمات اجتماعيـة، هي بدع من أواخـر القرن العشرين. لكـن للتعـاون والتشـارك العام-الخاص تاريخـاً طويلاً. في أوربـا، قدمت الكنائس تقليدياً خدمات اجتماعية واسـعة، من تسجيل السـكان إلى إغاثة الفقراء؛ ولم تدمج الدولـة تلك الوظائـف في مهامها إلا في القـرن العشرين. والكولونياليـة البريطانية والهولنديـة نفذتهـما مؤسسـات نصف-خاصـة، مثل شركـة الهند الشرقيـة، عملت بالتوازي مع الحكومة. والحكومات العسـكرية في كوريـا الجنوبية بعد عام 1961، كما يشـير شـتاين رينغن، اعتمدت بشدة على مجموعة متنوعة من المؤسسات الخاصة لتنفيـذ سياسـاتها- ليس فقط شركات عملاقة مثل سامسـونغ وهيونداي، بل أيضاً طائفة متنوعة من الجمعيات الطوعية الخاصة[9].

تـزداد صعوبة ممارسـة السـلطة مع ازديـاد غنى الشـعوب، وارتفاع مسـتويات تعليمها، وتوفير التقنية لها وصولاً أوسـع إلى المعلومات. حين يكتشـف الناس أنهم يسـتطيعون التفكير بأنفسـهم، أو يعرفون أشـياء لا تعرفها الحكومة، يصبحون أقل

استعداداً لإطاعة أمر ما ببساطة لأنه صادر عن مسؤول حكومي. إن التحشيد الاجتماعي العريض، الذي يعكس صعود الطبقات الوسطى، هو ما أدى إلى انتشار الديمقراطية الرسمية حول العالم في العقود الأربعة الماضية. لكنه يشكل أيضاً تحدياً للأنظمة الديمقراطية التي ينظر إليها بأنها منفصلة عن الواقع ولا تستجيب لمواطنيها.

صممت الإجراءات الديمقراطية، مثل الانتخابات الحرة والنزيهة، لتحقيق المحاسبة الديمقراطية. لكن الانتخابات بحد ذاتها لا تضمن جوهرياً قيام حكومة تستجيب حقاً للرغبات الشعبية. إذ يمكن التلاعب بالانتخابات والمنتخبين، وقد لا تقدم الأحزاب الراسخة خيارات مناسبة للناخبين، أو قد تكون نسبة المشاركة في الانتخابات متدنية. هناك أيضاً مشكلة معلومات كبيرة: قد يشير إدلائي بصوتي الانتخابي كل بضع سنوات إلى قبولي العام أو رفضي سياسات حزب أو إدارة، لكن ما يقلقني حقاً قاعدة أو قانون محدد يؤثر في عملي، أو حقيقة أنه لا يتوفر لابنتي أساتذة جيدون في مدرستها الحكومية. هناك نظرياً طريق محاسبة يمتد من الناخب إلى الحكومة، ويعود إلى المواطن، عبر الجهاز البيروقراطي. لكن ذلك الطريق طويل جداً، وغالباً ما تضيع إشاراته في ضوضاء عملية التواصل وتوصيل الخيارات.

ثمة عدد من المقاربات الرسمية والإجرائية المصممة لمعالجة هذه القضايا وجعل الحكومات أكثر استجابة. أوضحها تقصير طريق المحاسبة بتفويض السلطة إلى أدنى مستوى ممكن، حيث يمكنها الاستجابة بشكل أكثر مباشرة للإرادة الشعبية. منذ أيام الآباء الأميركيين المؤسسين، جرى العمل بذلك تحت اسم الفيدرالية (وتسمى «التبعية» في أوربا). مقاربة أخرى موازنة فروع الحكومة أحدها بالآخر، من خلال استخدام السلطة القضائية لإجبار السلطة التنفيذية على الاستجابة للمطالب العامة. في أنظمة القانون المدني الأوربية، كان هناك لأمد بعيد تراتبية محاكم إدارية تتيح للمواطنين مقاضاة الحكومة. وقد ناقشت للتو طريقة النظام الأميركي في منح المواطنين الأفراد اعتباراً قضائياً/ قانونياً يسمح لهم بمقاضاة المؤسسات، أو طلب إنفاذها قوانين معينة، أو منعها من إنفاذها. أخيراً، هناك آليات مثل قانون الإجراء

الإداري لعـام 1946، وهو معلم بارز يجبر الوكالات الفيدرالية على التصريح علناً عـن التغيـيرات في القواعد والقوانين، والتماس ردود الأفعـال والتعليقات عليها. انتشرت أيضاً في أنحاء العالم كافة عمليات مشابهة لزيادة المشاركة الديمقراطية على مستوى الولاية والمسـتوى المحلي، مثل الموازنة التشاركية التي كانت البرازيل رائدة في اعتمادها.

يعمـل العديد من هـذه المقاربات كما يروج له، ويجـبر الحكومات على أن تكون أكثـر اسـتجابة. لكن جميـع الإجراءات الرسـمية تنـزع إلى التكاثـر وتصبح عرضة التلاعـب مـن قبـل فاعلين أقويـاء داخل النظـام. في أحيـان كثيرة تكـرر الفيدرالية مسـتويات الحكومـة وتستنسـخها بدل تفويض سـلطاتها بشـكل حقيقي؛ ويسـلم النظام اللامركزي السلطة، خصوصاً في البلدان الفقيرة، ببساطة إلى النخب المحلية. أشرت للتـو إلى تأثير شرعة التخاصم في نوعيـة الإدارة العامة في الولايات المتحدة، حيث تحولت مادتا الإشـعار والتعليق في قانون الإجراءات الإدارية على مر السـنين إلى طقـوس لا معنـى لهـا، تقتصر غالباً على نـشر تعليقات متوقعة مـن قبل جماعات ضغط جيدة التمويل تعمل لحساب فئات مصالح قوية.

صممـت كل هذه الإجـراءات الرسـمية لزيادة المسـؤولية والمحاسـبة، وبالتالي شرعية صناعـة القرار الديمقراطي. لكنها أيضاً ضاعفت أعداد القوانين، وفرضت تكلفـة تعامـل أكـبر، وأبطأت عمـل الحكومة. غالباً مـا يكون الأثـر التراكمي لهذه الإجـراءات سـلب الـوكالات والهيئـات الإداريـة مـن الاسـتقلالية التـي تحتاجها لأداء عملهـا بكفـاءة وفاعلية. ويمكن أن تؤدي الشـفافية المفرطة أيضاً إلى تقويض إمكانية التداول والتشـاور، وقد أدت إلى ذلك فعلاً في كونغرس الولايات المتحدة. إذا تحولـت المطالـب بالمحاسـبة إلى مجرد سـلاح آخـر في المعركة السياسـية الحزبية، فلـن تحقق غرضها. الأنظمة الرسـمية التـي تقيس الأداء بتفصيل شـديد، وتعاقب ضعف الأداء بقسوة، تنتج على الأغلب ما أسمته الباحثة السياسية جين مانزبريدج «مسـاءلة قائمة على العقاب»، وهي نسـخة حديثة من التيلوريـة تعتمد على الخوف أكثـر مـن اعتمادها على الولاء. تفـترض مثل هذه الأنظمة مسـبقاً فكرة أنه لا يمكن

الوثـوق بالعـمال في أداء مهامهـم بغياب رقابـة خارجية دقيقة، وهـذه أنجع الطرق لقتل الابتكار والتجريب والمخاطرة فيمن يجري تقييمهم. ولأن التأثير النهائي لهذه الإجراءات، المصممة أصلاً لزيادة المحاسبة وبالتالي الشرعية، جعل الحكومات أقل كفاءة وفاعلية، فقد قوض شرعيتها أيضاً، وهنا تكمن المفارقة.

التــوازن

إذن، لا يكمن حل مشـكلة تحسـين المحاسـبة الديمقراطية بالضرورة في انتشار آليات المحاسبة الرسـمية، أو في الشفافية المطلقة للحكومة. كان الكونفوشيوسيون عـلى حـق في الجدال بأن ليسـت هنـاك أبداً مجموعـة قواعد وقوانين ثابتـة تلائم كل الحـالات وتقـدم نتائج إيجابيـة في كل الظروف. هناك عامل غـير ملموس ينبغي أن يكون حاضراً لجعل النظام السياسي يعمل على ما يرام: الثقة. يجب أن يثق المواطنون بالحكومة في اتخاذ قرارات إيجابية تعكس مصالحهم في معظم الأحيان، في حين يجب على الحكومات من جانبها اكتساب تلك الثقة بالاستجابة لمطالب المواطنين وتقديم ما وعدت به. ليسـت البيروقراطية المسـتقلة على نحو ملائم تلك التي تسـيج نفسها بجدران فصل تعزلها عن المواطنين، بل تلك التي وصفها بيتر إيفانز بأنها «متجذرة» في صلب المجتمع وتسـتجيب لمطالبه. هذا ما يشـكل التوازن عالي المسـتوى، الذي تولّـد فيـه الثقة بالحكومـة حكومة فاعلـة، تزيد بدورها مسـتويات الثقـة على جميع الجهات.

أمـا التوازن النقيض متدني المسـتوى، فتولّد فيه الحكومـات ضعيفة الجودة عدم الثقـة لدى المواطنين، الذين يحجمون بدورهـم عن إعطـاء الحكومة الطاعة والموارد الضرورية لأداء وظائفها بكفاءة. مثل هذه الحكومات التي تفتقد السـلطة الملائمة، تلجأ إلى الإكراه لفرض الطاعة فتفقد شرعيتها. في الواقع، من الأسهل أن نرى كيف يسـقط نظام سياسي عالي-مسـتوى التوازن من أن نرى صعود نظام متدني-مستوى التوازن، ولعل هذا السبب في أن الأخير أكثر انتشاراً بكثير في جميع أنحاء العالم. من

المحتمل أيضاً أن جميع الحكومات تتجه إلى الوقوع في فخ التوازن متدني-المستوى، نتيجة ازدياد توقعات المواطنين ومطالبهم.

إذا كان ثمة سبيل للخروج من هذا الوضع، فهو بلا شك مرتبط بسمتي الحكومات الفعالة اللتين أتينا على ذكرهما آنفاً: القدرة والاستقلالية. كل الحكومات تحتاج إلى الموارد البشرية والمالية، بالإضافة إلى الرأسمال التنظيمي، لأداء مهامها على نحو ملائم. وكلها تحتاج إلى نقل السلطة من الرئيس الديمقراطي إلى الوكيل البيروقراطي، ومنح الأخير درجة من الاستقلالية توازي مستوى القدرة المتوفر. لم تحقق أية حكومة قائمة مثل هذا النوع من التحول بين عشية وضحاها، بل عادة ما يطرأ ذلك التحول تدريجياً وفي سياق نضال سياسي. لذلك يبقى «بلوغ الدانمرك» إلى حد بعيد هدفاً بعيد الأمد.

36

النظام السياسي والانحطاط السياسي

التطور السياسي والارتقاء البيولوجي؛ التطور السياسي وعلاقته بأبعاد التطور الأخرى؛ أهمية التأثيرات الدولية؛ الوصول إلى دولة حديثة؛ دور العنف في التطور السياسي؛ هل الديمقراطية الليبرالية قيمة تطورية شاملة وكونية؟

اقتفى مجلدا هذا الكتاب أثر المؤسسات السياسية في أصلها وارتقاءها وانحطاطها على مر الزمن.

في مجالات عدة، يشبه التطور السياسي التطور البيولوجي، إذ يقوم الأخير على تفاعل مبدأي التنوع والاصطفاء. كذلك الأمر في السياسة: هناك تنوع في طبيعة المؤسسات السياسية؛ ونتيجة التنافس والتفاعل مع البيئة المادية، تبقى بعض المؤسسات على قيد الحياة بينما تثبت أخرى عدم أهليتها. وتماماً كما يتضح أن بعض الأنواع سيئة التلاؤم مع تغير بيئاتها، كذلك يطرأ الانحطاط السياسي حين تثبت المؤسسات عدم قدرتها على التكيف.

لكن في حين يبقى التنوع في الارتقاء البيولوجي عشوائياً، يمارس البشر درجة من الفاعلية والتأثير في تصميم مؤسساتهم. صحيح أن البشر، كما جادل بعض الكتاب أمثال فريدريك فون هايك، لا يتمتعون أبداً بالدراية أو الحكمة الكافية للتنبؤ بنتائج محاولاتهم تصميم مؤسسات أو تخطيط سياسات بمعرفة مسبقة كاملة[1]. لكن ممارسة الفاعلية البشرية لا يتم دفعة واحدة: البشر يتعلمون من أخطائهم،

ويتخـذون إجـراءات لتصحيحها في سـيرورة متكررة. يختلف الدسـتور الذي تبنته جمهورية المانيا الاتحادية عام 1949، مثلاً، عن دستور جمهورية فايمر في نواح مهمة عدة، تحديداً لأن الألمان تعلموا من فشل الديمقراطية في ثلاثينيات القرن الماضي.

في الارتقـاء البيولوجـي، هنـاك عمليتـان منفصلتـان، خاصـة وعامـة. تتكيف الكائنات الحية في الارتقاء الخاص مع بيئات محددة وتتنوع في خصائصها. هذا يولد «الاصطفاء النوعي» وتشكل أجناس جديدة: عصافير داروين الشهيرة نتاج تكيف الطيور مع طائفة واسـعة مـن البيئات الجزئية الدقيقة. أمـا في عملية الارتقاء العام، فتطور الأنواع المختلفة خصائص متشابهة، لأن عليها حل مشكلات متشابهة. بعض الأعضاء الحسية، كالعيون مثلاً، تطورت بشكل مستقل عبر مختلف الأنواع الحية.

كذلـك الأمـر مع البشر. حـين خرجت الجماعـة الصغيرة الأولى مـن الكائنات البشرية الحديثة سلوكياً من إفريقيا إلى الشرق الأوسط قبل حوالي خمسين ألف عام، بدأت تتباعد، جينياً إلى حد ما، ولكن بشكل أكثر دراماتيكية ثقافياً أيضاً. ثمة سابقة حقيقية لقصة «برج بابل» في الإنجيل: مع انتشار البشر في أوربا وآسيا وجنوب آسيا وأوقيانوسيا وفي النهاية أميركا، بدأت لغاتهم وممارساتهم الثقافية تتمايز وتختلف مع اسـتيطانهم طائفة متنوعة مـن المواقع البيئية. في الآن ذاته كانـت هناك عملية ارتقاء سـياسي عـام تفعل فعلهـا، فقد توجب عـلى البـشر المتنوعين ثقافياً حل مشـكلات متشابهة، فجاؤوا بالتالي بحلول موازية حتى مع محدودية أو انعدام الاحتكاك المادي بعضهم مع بعض.

وصّفت عدداً من التحولات الرئيسة التي طرأت على المؤسسات السياسية عبر مجتمعات مختلفة في العالم:

- من مجتمعات على مستوى الزمرة إلى مجتمعات على مستوى القبيلة
- من مجتمعات على مستوى القبيلة إلى مجتمعات على مستوى الدولة

- من الدول الميراثية إلى الدول الحديثة
- تطور الأنظمة القضائية/ القانونية المستقلة
- ظهور مؤسسات المحاسبة الرسمية

طرأت هذه التحولات بشكل مستقل في مجتمعات شديدة الاختلاف بأعرافها الثقافية. ظهرت طبقات الأنساب- القبلية- في كل أرجاء العالم تقريباً في لحظة محددة من التطور الإنساني. كلها قامت على مبدأ التحدر من سلف مشترك، وكلها دعمها إيمان ديني بسلطة الأسلاف الأموات والأحفاد الذين لم يولدوا بعد على البشر الأحياء. برغم الاختلافات الدقيقة في تنظيم علاقات القرابة التي يختص بها علم الأناسة، تبقى البنية الأساس للمجتمعات القبلية متشابهة إلى درجة ملحوظة عبر مجتمعات منفصلة جغرافياً.

على نحو مماثل، بدأت الدول بالظهور تقريباً في المرحلة التاريخية نفسها، في بلاد ما بين النهرين والصين ومصر والمكسيك، ضمن هيكليات وبنى سياسية متشابهة عموماً. شكلت الدول مجتمعات أوسع نطاقاً وأغنى، استطاعت توليد قوة عسكرية كافية للحفاظ على استقلالها ضد منافسين أقل تنظيماً. لكن قيامها بذلك اقتضى مواجهتَها جميعاً مشكلة القرابة باعتبارها المبدأ الرئيس للتنظيم السياسي، واستبدالها بصيغة حكم أكثر موضوعية ولا شخصانية. حلت مجتمعات مختلفة المشكلة ذاتها بطرق مختلفة، بدءاً باختراع الدولة البيروقراطية في الصين، إلى ابتكار مؤسسة الرق العسكري العربية-العثمانية، إلى تقويض علاقات القرابة ذاتها واستبدالها بالعقود الإقطاعية في الأراضي المسيحية الغربية. أخيراً، تطورت الأنظمة القضائية/ القانونية المستقلة، في إسرائيل القديمة والغرب المسيحي والهند والعالم الإسلامي، على شكل قانون ديني تديره تراتبية كهنة وفقهاء كانت لهم على الأقل سلطة اعتبارية على الحكام العلمانيين. اختلف محتوى هذه القوانين إلى حد كبير من ثقافة إلى أخرى، كما اختلفت درجة وطبيعة مأسستها. لكن بنية القانون الأساس، باعتباره مجموعة

قواعد مجتمعية تحدد استقلالية أولئك الممسكين بوسائل الإكراه، بقيت نفسها في كل هـذه المجتمعات. نظم القانون الحياة العائليـة، والإرث، والملكية، ووفر آليات حل النزاعات في مجال محمي إلى حد ما من سـلطة الدولة. الحضارة العالمية الوحيدة التي لم تطور سيادة القانون بهذا المعنى كانت الصين، غالباً لأنها لم تطور أبداً ديناً متسامياً يقوم عليه القانون.

لم يتحقـق أي مـن هذه التحـولات عالمياً عبر كل المجتمعات الإنسـانية. ما يزال هناك عدد صغير باق من المجتمعات على مستوى الزمرة في أركان نائية مثل صحراء كالاهـاري والقطب الشـمالي؛ وأعداد أكـبر بكثير من المجتمعـات القبلية في المناطق الجبليـة والصحراويـة والغابيـة. في الواقع، لا يحل مسـتوى تنظيم سـياسي أبداً محل تنظيم آخر بشكل كامل: في الصين والهند والشرق الأوسط، بقيت طبقات الأنساب على قيد الحياة بعد اختراع الدولة بعهد بعيد. فقط في أوربا أزيلت طبقات الأنساب عمومـاً قبل ظهـور الدول الحديثة. في المجتمعات الأخرى، تراكمت سـلطة الدولة السياسـية ببساطة فوق طبقات الأنسـاب وبناها القائمة، وبقيت قادرة على استعادة قوتهـا حين شـاءت. في الشرق الأوسـط تحديداً تبقـى القبلية قوة كبـيرة تتنافس مع الدول على السلطة.

في ظـل الاصطفـاء الطبيعـي، يتنافـس الأفـراد بعضهـم مع بعـض، وأفضلهم تكيفـاً مـع بيئاتهم يبقون على قيد الحياة. لكن تشـارلز داروين وصّـف عملية ارتقاء ثانيـة، الانتخـاب الجنسي، تفاعلت أحياناً مع الأولى عبر أغراض مشـتركة. يتنافس الذكور للوصول إلى الإناث، وكثيراً ما يطورون خصائص تشكل علامات دالة على الكفاءة الإنجابية الشاملة (مثل قرون الوعول). غير أن هذه السمات ذاتها لا تتكيـف بالـضرورة مع أنـواع الكائنات الأخرى، وتشـكل خطراً لدى دخـول نوع مفترس جديـد إلى البيئـة. غالباً ما يقود الاصطفاء الجنسي، وليـس الطبيعي، عملية الارتقاء المحـدد ضمـن منطقـة محمية، نتيجـة إنهاك ذكـور النوع ذاته أنفسـهم في «سـباقات تسلح» محلية.

كما أشار الاقتصادي روبرت فرانك، هناك مكافئ سياسي للاصطفاء الجنسي. ليست كل مؤسسة سياسية أو اجتماعية تظهر إلى حيز الوجود نتاج صراع مرير من أجل بقاء الجماعة، ويمكن للمؤسسات القائمة تصريف السلوك التنافسي عبر قنوات بديلة. مديرو صناديق التحويط الأغنياء، مثلاً، لا يتنافسون باستعراض قوتهم الجسدية، ولا يتقاتلون بالسكاكين والعصي، بل يتنافسون بحجم صناديقهم أو مجموعة الأعمال الفنية التي يملكونها. كما أشار فرانك أيضاً، يدور الكثير من هذه المنافسات حول المكانة النسبية، وغالباً ما تكون ذات طابع صفري. أي إن للاستهلاك قيمة حصرية تكمن في ظهوره الواضح والعلني، مما يؤدي إلى سباقات استعراض وتباهٍ لا يمكن الفوز فيها. هكذا تنافس صغار الأمراء في إيطاليا عصر النهضة ليصبحوا رعاة الفنون والآداب. وفي حين كانت لتلك الاستثمارات قيمة كبيرة للأجيال اللاحقة، فإنها لم تساعد أولئك الأمراء كثيراً في صراعاتهم العسكرية ضد أعداء خارجيين أكبر وأفضل تنظيماً كملوك فرنسا وإسبانيا[2].

أبعاد التطور

يغطي هذا المجلد فترة تميزت بقدوم الثورة الصناعية إلى أوربا وأميركا، والمعدلات الاستثنائية للنمو الاقتصادي المستدام التي جعلتها ممكنة. على النقيض من ذلك، عاشت المجتمعات الزراعية التي وصّفها المجلد الأول في أوربا والصين والهند والشرق الأوسط في عالم اقتصادي مالثوسي جعل النهب نموذج نشاط منطقي اقتصادياً. طرأ التغير التقني ببطء شديد لدرجة أن نصيب الفرد من الزيادات في الإنتاج سرعان ما تبدد بالزيادة السكانية. ومع قلة الفرص المتاحة للاستثمار الإنتاجي، تركز النشاط السياسي على مجموعات تنظم كل منها نفسها لاستخراج فوائض زراعية من مجموعات أخرى. قدم هذا النظام للنخب أعمالاً ثقافية رائعة، وأساليب حياة مترفة، لكنه حكم على الأغلبية العظمى من السكان بحياة صعبة كمزارعين يعيشون على الكفاف. الفائدة الرئيسة التي عاد بها على غير النخب كان تحقيق درجة من الأمن والسلام السياسي.

ولم تكن تلك بفائدة متواضعة. ففي عصر كان يمكن فيه أن ينخفض عدد السكان بنسبة النصف أو الثلاثة أرباع نتيجة الجوع والمرض والمجازر المروعة التي خلفتها الحروب والغزوات، كان تعهد الملك الحاكم بضمان السلام خيراً حيوياً عاماً. استطاع هذا النظام الحفاظ على استقراره لقرون عدة لأن الفارق في القدرة التنظيمية بين النخب والآخرين كان ذاتي التعزيز. قامت ثورات فلاحية بشكل دوري في المجتمعات الزراعية، من الصين وتركيا إلى المانيا وفرنسا، لكن نخب ملاك الأراضي كانت قادرة دوماً على احتوائها وغالباً ما قمعتها بوحشية. شرعنت كل الآيديولوجيات السائدة التي قامت عليها هذه الأنظمة تقسيم البشر إلى مجموعات مكانة أو طبقات، وأعاقت الحراك الاجتماعي بفاعلية.

يوصّف هذا العالم الاقتصادي الصفري منخفض معدلات النمو في الواقع وضع العديد من الدول الفقيرة جداً في العالم النامي اليوم. في حين يمكن لدولة مثل سيراليون أو أفغانستان بمعنى نظري ما تحويل نفسها إلى قوة صناعية مثل كوريا الجنوبية عبر استثمارات مناسبة، فإن افتقار تلك الدول إلى مؤسسات قوية يلغي هذا الاحتمال تماماً من الناحية العملية. من الأرجح أن يثري رجل أعمال شاب نفسه بدخول عالم السياسة الأفغانية، أو تنظيم ميليشيا خاصة به، أو التآمر والخداع لوضع يده على قسم من موارد الثروة في البلاد، بدل إنشاء شركة تجارية خاصة به.

كما رأينا، اختل هذا التوازن الزراعي جذرياً مع بدء التصنيع في القرن التاسع عشر. أدت معدلات النمو الاقتصادي المرتفعة باطراد، مدفوعة بزيادة في الإنتاجية سرّعتها التقنية الحديثة، إلى إعادة تنظيم المجتمعات بشكل جذري. انتقل الفلاحون غير الفاعلين سياسياً على امتداد القرون السابقة إلى المدن أو مراكز التوظيف الصناعي الأخرى، حيث تحولوا إلى طبقة عاملة صناعية. اكتسب سكان المدن مستويات أعلى من التعليم وبرزوا كطبقة وسطى جديدة. وكما بيّن آدم سميث، بدأ تحسن تقنيات النقل والاتصالات المتركزة حول الممرات المائية في توسيع حجم الأسواق الاقتصادية جذرياً في القرنين السابع عشر والثامن عشر. سهّل ذلك بدوره تغيراً هائلاً في تقسيم العمل، وكان الدافع الرئيس للتغير الاجتماعي في بريطانيا وبلجيكا

والمانيا وفرنسا، وهي عملية بدأت تتكشف في شرق آسيا أواخر القرن العشرين، وما تزال مستمرة في بدايات القرن الحادي والعشرين في الصين.

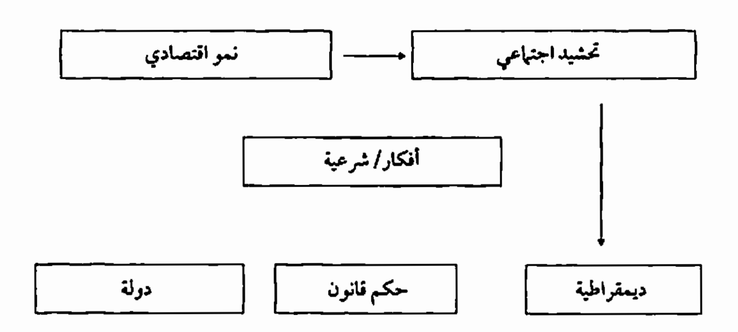
يظهر أنموذج التطور الوارد في الفصل 2 أن المؤسسات السياسية المركزية الثلاث- الدولة وحكم القانون والمحاسبة- تعرضت لضغوطات نتيجة التحشيد الاجتماعي السريع وتبنيه مطالب بالمشاركة السياسية. هذا تحديداً المفصل الحيوي الذي كان على المؤسسات السياسية للنظام الزراعي فيه إما التكيف مع المتغيرات واستيعاب مطالب المشاركة السياسية، أو التآكل والانحطاط (انظر الشكل 29). سوف تحاول الفئات الاجتماعية الأقدم، مثل كبار ملاك الأراضي أو جهات الدولة المتحالفة معها (الجيش على سبيل المثال)، اعتراض مطالب المشاركة ومنعها. وتعتمد قدرة الفئات الاجتماعية الجديدة في شق طريقها عنوة إلى داخل النظام السياسي إلى حد بعيد على درجة تنظيمها. في أوربا وأميركا، تم ذلك على مرحلتين- عبر تطوير نقابات العمال، ثم تنظيم أحزاب سياسية جديدة تمثل مصالحها. إذا جرى احتواء هذه الأحزاب داخل نظام سياسي موسع، فسيبقى النظام مستقراً؛ أما إذا قمعت تلك المطالب فالمشهد مهيأ لدرجة كبيرة من عدم الاستقرار السياسي.

تعتمد نتائج هذه الصراعات إلى حد بعيد على سياقاتها، ولا تقررها بشكل كامل العوامل البنيوية وحدها. في بريطانيا، اختلطت النخب الزراعية القديمة تدريجياً بالبورجوازية الجديدة عبر التزاوج، أو وجدت طرقاً جديدة للحفاظ على مكانتها السياسية حتى مع تدهور وضعها الاقتصادي. في بروسيا والأرجنتين وبقية دول أميركا اللاتينية، تحالفت تلك النخب مع الدولة واستخدمت السلطة الاستبدادية لقمع الفاعلين الجدد. في الصين المعاصرة، سعت الدولة إلى استباق هذه العملية بحظر تشكيل نقابات عمالية مستقلة تسهل العمل الجماعي للعمال، وبالحفاظ على مستوى عال من نمو العمالة والتوظيف لإبقاء العمال راضين.

استطاعت الأحزاب السياسية التقليدية في إيطاليا واليونان وأميركا القرن التاسع عشر وبعض البلدان النامية المعاصرة، كالهند والبرازيل والمكسيك، تبديد

القضايا الطبقية جزئياً عن طريق تجنيد فاعلين اجتماعيين جدد في الماكينات السياسية الزبائنية. كانت هذه الماكينات فاعلة إلى أبعد الحدود في استيعاب المطالب المتزايدة بالمشاركة السياسية، وبالتالي الإسهام في الحفاظ على الاستقرار الشامل للنظام. لكن، من الجهة المقابلة، شجعت الزبائنية على الفساد الصريح للطبقة السياسية، ومنعت ظهور مطالب منهجية بسياسات تخدم في النهاية على نحو أفضل مصالح الفئات الاجتماعية الجديدة التي أدخلت حديثا إلى النظام.

الشكل 29: أبعاد التطور



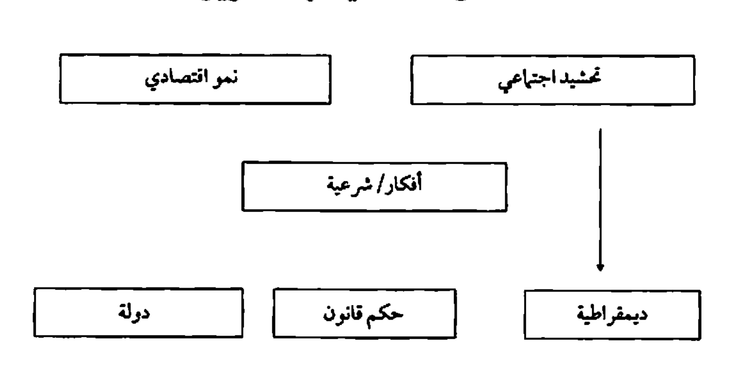
يمثل التسلسل الظاهر في الشكل 29 المسار الكلاسيكي إلى التحديث الذي اتخذه عدد من دول أوربا الغربية وأميركا الشمالية وشرق آسيا. لكنه ليس سبيل التحديث الوحيد الممكن، ففي أحيان كثيرة يحدث التحشيد الاجتماعي بغياب نمو اقتصادي مستدام، وهي ظاهرة أشرت إليها آنفاً باسم «تحديث بلا تطوير» (انظر الشكل 30). في هذا السيناريو لا يطرأ التغيير الاجتماعي بفعل قوة العمالة الصناعية الجديدة، بل تحت ضغط الفقر في الأرياف. يلجأ الفلاحون إلى المدن لأنها على ما يبدو تتيح فرصاً وخيارات أكثر، لكنهم لا يخضعون لصرامة تقسيمات العمل الموسعة في سيناريو التصنيع الكلاسيكي. فبدل تمدن الأرياف وتحول المجتمعات الزراعية التقليدية إلى مجتمعات حديثة، تزرع القرى نفسها ببساطة في المدن- بحيث تنتقل جماعات قرابة وقرى ريفية بأكملها إلى أحزمة البؤس وأحياء المدن الفقيرة، لكنها

تحتفظ بالكثير من قيمها وتنظيمها الاجتماعي الريفي في ظروف تهميش اقتصادي شديد. هذا نمط التحديث الذي طرأ في اليونان وجنوب إيطاليا، ويحدث حالياً في عدد لا يحصى من البلدان النامية، من شبه القارة الهندية إلى أميركا اللاتينية إلى الشرق الأوسط وإفريقيا جنوب الصحراء، حيث ظهرت مدن هائلة الحجم بغياب اقتصادات صناعية حيوية.

ينتشر التحديث بلا تطوير على نطاق واسع بين بلدان العالم النامي خارج شرق آسيا، وله تأثيرات سياسية مهمة مقارنة بمسار التحديث الكلاسيكي عبر التصنيع. إذ يمكنه تهديد استقرار الأنظمة السياسية التقليدية القائمة التي لا توفر سبلاً للمشاركة السياسية- وهو سيناريو هنتنغتون الكلاسيكي في الانحطاط السياسي. لكنه قد يقود أيضاً إلى نظام زبائني مستقر وتحالفات نخب مبنية على توازع الريوع. ونظراً لأن تقسيم العمل يبقى أقل كثافة بكثير عندما لا يكون هناك تطور نشط لقطاع رأسمالي صناعي، تظهر أنماط مختلفة من الفئات الاجتماعية تشبه مثيلاتها في أوربا القرن التاسع عشر. ليست هناك، مثلاً، مجموعة كبيرة ناشئة من أفراد الطبقة الوسطى، كالمهنيين من حملة الشهادات العليا، ولا بروليتاريا صناعية قوية، بل تحوي هذه المجتمعات بدلاً من ذلك جماعات وكتلاً كبيرة لا شكل لها من فقراء المدن الذين يتدبرون عيشهم بصعوبة في القطاع غير الرسمي. يتمتع كثير من هؤلاء بروح المبادرة الفردية، ويمكن أن يصبحوا رجال أعمال ناجحين لو توفر لهم الوصول إلى رأس المال والأسواق. تقوم صناعة التمويل الجزئي المعاصرة وحركات حقوق الملكية على تزويد الفقراء بهذه الأدوات[3]. لكن ليس هناك مسار واضح من العمالة غير الرسمية إلى النمو الاقتصادي الحقيقي- والتصنيع الذي يولد فرص العمل. تزدهر الزبائنية في هذه الظروف، لأن المنافع الفردية التي يقدمها السياسيون، والقدرة على توليد الريوع في القطاع العام، غالباً ما تشكل مساراً أكثر فاعلية إلى الأمن الاقتصادي من القطاع الخاص. تتركز السياسة بالتالي حول نضالات صفرية على توزيع الريوع، لا على سياسات منهجية تنموية. كما يشير الخط

المنقط في الشكل 30، يشكل هذا النوع من الزبائنية عقبة كبيرة أمام إصلاح القطاع العام ورفع مستوى قدرة الدولة.

الشكل30: تحديث بلا تطوير

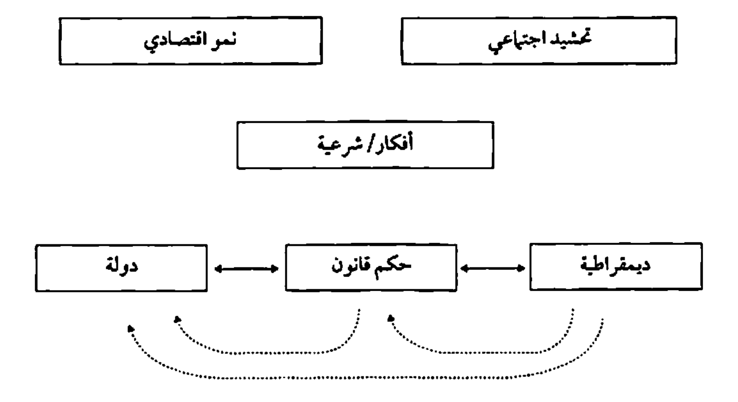


تشكل الأفكار المتعلقة بالشرعية بعداً تطويرياً مستقلاً ذا تأثير كبير على طريقة ارتقاء المؤسسات السياسية. ويتركز تأثير الأفكار الأساس على طبيعة التحشيد الاجتماعي. غالباً ما تتغلب سياسات الهوية- القائمة على القومية أو الإثنية أو الدين - على الطبقة، أو تعمل بديلاً لها، كنقطة استقطاب وراية للتحشيد الاجتماعي. حدث ذلك في أوربا القرن التاسع عشر حين كان من الأسهل تحشيد العمال بمناشدة مشاعرهم القومية لا مكانتهم الطبقية كعمال. ويصح ذلك اليوم في الشرق الأوسط المعاصر، حيث يعمل الدين كأداة تحشيد قوية، الأمر الذي حول الأجندات السياسية من مسائل السياسات الاقتصادية إلى قضايا مثل إقامة الشريعة والصراعات حول مكانة المرأة. أما في كينيا ونيجيريا، فانحدرت السياسة إلى صراعات بين-إثنية على الريوع. لكن، كما تشير حالتا إندونيسيا وتنزانيا، هذه ليست نتيجة طبيعية أو حتمية: لقد صاغ القادة السياسيون في هذين البلدين مفاهيم بديلة للهوية الوطنية قللت من بروز العامل الإثني.

كل الأمور الجيدة لا تسير بالضرورة معاً

تتكامل العناصر الثلاثة المكونة للنظام السياسي الذي يشكل الديمقراطية الليبرالية الحديثة- الدولة وحكم القانون والمساءلة- بطرق عدة. تحتاج الدول إلى العمل من خلال القانون كي تكون فاعلة ولا شخصية. وأكثر الأنظمة الاستبدادية نجاحاً كانت تلك التي توفرت على حكم بالقانون، وليس حكم القانون، مثل الإمبراطورية الصينية التي استطاعت حكم أراض شاسعة وعدد سكان هائل عبر إدارة بيروقراطية؛ أو مثل دولة القانون البروسية التي أقرت حقوق ملكية واضحة ووضعت الأساس لتطور ألمانيا الاقتصادي. المحاسبة أيضاً حيوية لحسن أداء الدولة، سواء المحاسبة الرسمية عبر الانتخابات الديمقراطية، أو غير الرسمية عبر حكومة تخدم الحاجات الحقيقية لمواطنيها. كل الدول تركم القوة وتستخدمها، لكنها تبقى أكثر استقراراً وفاعلية لو مارست بدلاً من ذلك سلطة شرعية وحققت امتثال المواطنين الطوعي لها. حين تتوقف الحكومات عن كونها مسؤولة وخاضعة للمحاسبة تستدعي الرفض السلبي، والاحتجاج والعنف، وفي حالات متطرفة الثورة. وحين تعمل الديمقراطية الليبرالية على ما يرام، تعزز الدولة وحكم القانون والمحاسبة بعضها بعضاً (انظر الشكل 31).

الشكل 31: علاقات التكامل والتوتر في أبعاد التطور السياسي



مع ذلك، ثمة توتر دائم بين المكونات الثلاثة للنظام السياسي. رأينا للتو أمثلة عديدة عن تصادم مقتضيات بناء الدولة مع الديمقراطية. تقوم الدول الحديثة الفاعلة على الخبرة التقنية والكفاءة والاستقلالية، ولذلك يمكن بناؤها في ظل ظروف استبدادية، من بروسيا واليابان في الفترة الميجية إلى سنغافورة والصين اليوم. من الجهة المقابلة، تتطلب الديمقراطية السيطرة السياسية على الدولة، التي تعكس بدورها الرغبات الشعبية وبالتأكيد مستويات أعلى باطراد من المشاركة السياسية. هذه السيطرة ضرورية وشرعية من حيث الأهداف السياسية التي تسعى إليها الدول، لكنها قد تتخذ شكل تعليمات متناقضة و/ أو تفصيلية إلى حد مفرط، وغالباً ما تسعى إلى استخدام الدولة نفسها كمصدر للريوع والعمالة. تظهر الزبائنية في الديمقراطيات الفتية تحديداً بسبب الدولة ومواردها التي تشكل حصالات نقود مفيدة للسياسيين الديمقراطيين الساعين إلى حشد المؤيدين. وقعت الدولة الأميركية الوليدة أسيرة سياسيين ديمقراطيين سيطروا عليها، وتجري إعادة ميراثيتها عبر تأثير جماعات المصالح على الكونغرس، وهي العملية ذاتها التي تحدث في عدد لا يحصى من ديمقراطيات العالم النامي.

هناك أيضاً توتر بين الدولة عالية-الجودة وحكم القانون. تعمل الدولة الفاعلة من خلال القانون، لكن القانون الرسمي ذاته قد يصبح عقبة أمام ممارسة مستوى مناسب من حرية التصرف الإدارية. تفهمت الصين القديمة جيداً هذا التوتر، الذي انعكس في الجدال بين القانونيين والكونفوشيوسيين. كذلك الأمر في الجدالات المعاصرة حول القواعد مقابل حرية التصرف في القانون الإداري. تحتاج القواعد والقوانين إلى أن تكون واضحة ولا شخصية، لكن كل نظام قضائي/ قانوني يعدل تطبيقها لتناسب ظروفاً محددة. يسمح للمدعين العامين بممارسة حرية التصرف في زمان ومكان توجيه الاتهام للمدعى عليهم؛ ويمارس القضاة حرية التصرف في أحكامهم. أفضل البيروقراطيات تتمتع باستقلالية الحكم والابتكار والمخاطرة في عملية صنع القرار. وأسوأ البيروقراطيات تنفذ ميكانيكياً قواعد وأحكاماً مفصلة كتبها أناس آخرون. يدفع البيروقراطيون المواطنين العاديين إلى حد الجنون بعدم

منطقيتهـم، وإصرارهم على اتباع القواعد والقوانين بحرفيتها دون تفكير. في أحيان كثيرة يحتاج صناع السياسـة إلى المخاطرة وتجريب أشـياء لم يقدم عليها أحد من قبل، والإذعـان المفـرط للقواعـد يجعل ذلك مسـتحيلاً أحيانـاً ويعزز نزعـة الحكومة إلى تفضيل الوضع الراهن.

هنالك أيضاً توتر راسخ بين حكم القانون والمحاسبة الديمقراطية. لإقامة حكم قانـون حقيقي يجب أن يكون القانون ملزماً لجميع المواطنين، بما في ذلك الأغلبيات الديمقراطيـة. لكن الأغلبيات في العديد مـن الديمقراطيات ترضى بانتهاك حقوق الأفـراد والأقليـات، وتجد أن القواعـد القضائية/ القانونية تشـكل عقبات مزعجة أمام تحقيق أهدافها. من الجهة المقابلة، تنشأ الشرعية المطلقة للقانون ذاته من الدرجة التـي يعكس فيهـا أعراف العدالة السـائدة في المجتمع الأوسـع. لكن المشرفين على تطبيـق القوانين موظفون بشر يعملـون في الفروع القضائية للحكومة، ولهم آراؤهـم الفردية ومعتقداتهم الخاصة التي قد لا تتفق مع رغبات العامة الأوسـع. في الواقع، قد تشـكل السلطة القضائية الناشطة خطراً موازياً لسـلطة قضائية ضعيفة أو خانعة سياسياً.

أخـيراً، يمكـن للديمقراطيـة أن تكون في حالـة توتر مع ذاتها: محـاولات زيادة مسـتويات المشـاركة والشـفافية الديمقراطيـة قـد تؤدي فعليـاً إلى تقليـص التمثيل الديمقراطـي للنظام ككل. لا تسـتطيع كتلة الأفراد الكبـيرة التي تعيش ضمن نظام ديمقراطي، بحكم خلفيتها أو مزاجها، اتخاذ قرارات سياسية معقدة في الشأن العام؛ وعندما يطلب منها ذلك، تستولي على العملية بشكل متكرر جماعات مصالح منظمة تستطيع التلاعب بها واستغلالها لخدمة أغراضها الضيقة. كذلك قد تقوض الشفافية المفرطة عملية التداول والنقاش.

تعنـي التوتـرات القائمة بـين العناصر المكونة للنظام السـياسي أن كل الأشـياء الجيدة لا تسـير بالـضرورة معاً. الديمقراطيـة الليبرالية الجيدة هـي تلك التي تجمع العنـاصر الثلاثة في نوع من التوازن. لكن تطور أحد العناصر، الدولة أو القانون أو

المحاسـبة، قد يعيق أيضاً تطور الآخر. لهذا السـبب يصبح التسلسل الذي قامت فيه المؤسسات المختلفة مهماً.

البعد الدولي

صورتُ أبعاد التطور الستة وكأنها تتفاعل داخلياً في سياق مجتمعات فردية ضمن نظام محلي مغلق. لكن حقيقة الأمر أن كل واحد من تلك الأبعاد يتأثر بشدة بما يجري عـلى الصعيـد الدولي. ويتجـلى ذلك بأوضح صـوره في الأفكار المتعلقـة بالشرعية. قبـل قيـام الثـورة الصناعيـة، كانـت الأفكار تنتقـل من مجتمـع إلى الآخـر- وفعلياً مـن حضارة إلى أخرى- وتشـكل في الحقيقـة العوامل الرئيسـة للتغيير الاجتماعي. الإسـلام كآيديولوجيـة، مثـلاً، حول شـعباً قبلياً متخلفاً وهامشـياً في شـبه الجزيرة العربيـة إلى قـوة عالمية رئيسـة، وانتـشر في مناطق واسـعة امتـدت إلى جنوب شرق آسـيا. وهاجـرت الكونفوشيوسـية الصينيـة إلى المناطق المجـاورة في اليابان وكوريا وفيتنام، حيث أدخلت تشـكيل مؤسسـات على الطراز الصيني حتـى بغياب الغزو والاحتلال. وعبرت البوذية من الهند إلى شرق وجنوب شرق آسيا، حيث أصبحت على الأغلب، وعلى نحو مغاير لموطنها الأصلي، أشـبه ما تكون بدين دولة. بالطبع، أصبـح الانتشـار الآيديولوجـي أكثر كثافة مع تطـور تقنيات الاتصـالات الحديثة. كانـت الكتـب والصحف حيويـة لصعود القومية وانتشـارها كمبـدأ ناظم. كذلك الليبرالية والماركسـية والفاشـية والإسـلام السـياسي والديمقراطية عـبرت جميعها الحـدود في القرن العشرين، نتيجة تطـور التقنيات الإلكترونية من المذياع إلى التلفاز إلى الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي. يصعب تصور التحولات الديمقراطية الطارئة في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء أوائل التسعينيات بغياب قوة الصور التي أظهرت تداعي جدار برلين وتردد أصدائه حول العالم. على نحو مماثل، كان توقيت انفجار التظاهرات ضد الأنظمة الاسـتبدادية خلال أحـداث الربيع العربي مدفوعاً بمحطات تلفزة، مثل قناة الجزيرة، ووسائط تواصل اجتماعي، مثل تويتر وفيسبوك،

بقدر ما كان مدفوعاً بأسباب محلية. لقد تعولمت الديمقراطية حقاً في بدايات القرن الحادي والعشرين.

للأسف، كان العديد من آليات انتقال المؤسسات عبر الحدود أقل يسراً وسهولة، إذ تم عبر الغزو والاحتلال وغالباً عبر استبعاد السكان الأصليين أو إزالتهم من الوجود. لكن حتى أكثر القوى الاستعمارية تعسفاً وجدت أنها غير قادرة على إعادة خلق مؤسساتها الخاصة في أماكن مختلفة، فقد تفاعلت عوامل الجغرافيا والمناخ والسكان المحليين ومؤسسات الشعوب الأهلية معاً لخلق صيغ جديدة انحرفت عن صيغها الأصلية في أوطانها الأم.

كانت أنجح حالات التحول المؤسساتي تلك التي استوطنت فيها القوى الاستعمارية أقاليم قليلة الكثافة السكانية. في أميركا الشمالية وأستراليا والأرجنتين وتشيلي وأجزاء من جنوب إفريقيا، واجهت القوى الاستعمارية شعوباً أصلية رعوية، تعيش على الصيد وجمع الثمار، ولم تكن- مع بعض الاستثناءات- مجتمعات منظمة على مستوى الدولة. كان الغزو في أغلب الأحيان طويلاً ومريراً ودموياً، وفي النهاية لم يبق إلا عدد قليل نسبياً من المؤسسات السياسية الأهلية. في بيرو والمكسيك، واجه الإسبان مجتمعات كثيفة السكان ومنظمة على مستوى الدولة، لكن مؤسسات دولتي الإنكا والأزتك لم تكن عريقة ولا عالية التطور، فانهارت تحت ضغط الغزو والأمراض بسرعة أكبر من المجتمعات القبلية في أميركا الشمالية والجنوبية. تحولت مناطق الغزوات الاسبانية إلى مستعمرات استيطانية، وإن كانت أعداد سكانها الكريول أقل نسبياً من أعداد الشعوب الأصلية التي حكموها وتزاوجوا معها. لذلك كانت المؤسسات المزروعة في أميركا اللاتينية شبيهة بمثيلاتها في إسبانيا والبرتغال زمن الاستيطان، سواء مؤسسات ميركانتيلية كما في بيرو والمكسيك، أو ليبرالية كما في الأرجنتين.

لكن الأنظمة الاستيطانية لم تستنسخ ببساطة المؤسسات القائمة في بلدانها الأم، نظراً لأن جماعات المستوطنين واجهت ظروفاً محلية تختلف إلى حد بعيد في أغلب

الأحيان عن تلك التي تركتها وراءها. خلق الارتقاء الخاص والمحدد تنوعاً كبيراً في النتائج. وهكذا لعب المناخ والجغرافيا أدواراً مهمة في تشكيل مجتمعات العبيد التي ظهرت في أجزاء مختلفة من أميركا اللاتينية وبلدان الكاريبي والجنوب الأميركي. كما عززا تقاليد التراتبية والحكومة الاستبدادية المستوردة من أوربا، وعكسا في الجنوب الأميركي النزعة إلى المزيد من المساواة الاجتماعية التي اتسمت بها باقي أجزاء البلاد.

في تلك الأجزاء من العالم التي لم يستوطنها الأوربيون بكثافة، كانت طبيعة المؤسسات القائمة سابقاً حاسمة في تشكيل أنواع النظم السياسية التي ظهرت في النهاية. تقف بلدان إفريقيا جنوب الصحراء وشرق آسيا على طرفي نقيض في هذا المجال. القسم الأكبر من المنطقة الأولى لم يمتلك مؤسسات قوية على مستوى الدولة زمن الاستعمار، والمجتمعات على مستوى الدولة القائمة آنذاك لم تكن متطورة من حيث مدى أو قوة الدولة. منعت الأمراض وغياب الفرص الاقتصادية الجذابة استيطان الأوربيين بأعداد كبيرة في إفريقيا (باستثناء جنوب إفريقيا)، ولم تجد السلطات الاستعمارية بالتالي أن من المجدي الاستثمار بكثافة في إعادة بناء مؤسساتها الخاصة هناك. وهكذا نجحت فترة الاستعمار الأوربي القصيرة في إفريقيا بتقويض مؤسسات المنطقة التقليدية، بينما عجزت عن زراعة مؤسسات بديلة أكثر حداثة محلها.

على النقيض من ذلك، كان للصين واليابان وكوريا تقاليد دولة أعمق وأبعد عهداً من الأوربيين أنفسهم في بعض الحالات، الأمر الذي أتاح لها نجاحاً أكبر في مقاومة الغزو والاستعمار أصلاً. كل محاولات استيطان أو ضم أراضيها الإقليمية في القرن التاسع عشر تمت هزيمتها أو إبطالها وعكسها، وصولاً إلى عودة هونغ كونغ إلى السيادة الصينية عام 1997. ورغم أن كل الأنظمة التقليدية في شرق آسيا انهارت لدى مواجهتها الغرب، فقد استطاعت في النهاية إعادة بناء مؤسسات دولة جديدة وقوية على أساس مزج التقاليد السياسية التقليدية بالممارسات الحديثة. كانت الدول التي ظهرت شديدة التأثر بالأفكار الغربية: الصين يحكمها نظام يدعي

أنه قائم على الماركسية-اللينينية، واليابان وكوريا الجنوبية ديمقراطيتان ليبراليتان على الطراز الغربي. ما استعارته بلدان شرق آسيا من الممارسات الغربية كان كبيرا: يبقى النظام القضائي/ القانوني الصيني والمؤسسات الصينية على المستوى الجزئي، برغم كل ما تروج له الصين عن نموذج حكمها الخاص، شديدة التأثر بالممارسات الغربية والدولية التي شكلتها. لكن الدول الكبرى في شرق آسيا قامت حول نواة بيروقراطية تدين لتجربتها التاريخية الخاصة أكثر بكثير من أي شيء استوردته من الغرب.

العنف والتطور السياسي

أحد المظاهر المأساوية للوضع الإنساني أن العنف أصبح بطرق عدة جزءاً لا يتجزأ من عملية التطور السياسي، خصوصاً من حيث إقامة دول حديثة. يتنافس البشر ليتعاونوا، ويتعاونون ليتنافسوا؛ التعاون والتنافس ليسا بديلين بل وجهين لعملة واحدة، وإن كانت المنافسة تتخذ غالباً شكلاً عنيفاً.

ليس لدينا، للأسف، سجلات تاريخية عن التحولات المبكرة من الزمرة إلى القبيلة، أو من القبيلة إلى الدولة الأولية، ولا يمكننا إلا التكهن بالعوامل التي حفزت عليها. اعتمد الانتقال إلى مجتمعات على مستوى أكبر، بالطبع، على التغييرات التقنية، والفوائض الاقتصادية التي أتاحتها، والبيئة المادية التي سهلتها. لكن الحوافز الاقتصادية بحد ذاتها لا تبدو كافية لإيجاد هذه المؤسسات. تماماً كما يرفض الفلاحون مراراً في البلدان النامية اليوم تبني تقنيات دعم الإنتاجية، كذلك كانت المجتمعات المبكرة خاضعة في أحيان كثيرة لجمود مؤسسي في طرق الإنتاج والتنظيم الاجتماعي منع حدوث التغيير.

يشير السجل الآثاري بالأحرى إلى أن التنافس العسكري كان القوة الحيوية التي عجلت بولادة التحولات الكبرى من الزمرة إلى القبيلة إلى الدولة الأولية إلى الدولة الحديثة. وحده التهديد بالعنف خلق طلباً قوياً على أشكال جديدة من

التنظيم السياسي لضمان البقاء المادي للمجتمع. نظرية تيللي بأن «الدولة صنعت الحروب والحروب صنعت الدولة» كان يفترض أن تنطبق حصراً على تشكل الدولة في بدايات أوربا الحديثة. لكن التنافس العسكري دفع إلى تشكل الدول الحديثة في الصين القديمة أيضاً. حين تبدأ السجلات التاريخية بالظهور في الصين القديمة في عهد سلالة جو، يحتل العنف موقع المركز والصدارة باعتباره المصدر الأول لبناء الدولة وتحديثها. كما رأينا، كان التنافس العسكري حاسماً في إجبار فرنسا وبروسيا واليابان على بناء بيروقراطيات حديثة في ظل شروط استبدادية. ولعبت الإخفاقات العسكرية في حرب القرم دوراً في تحفيز إقرار إصلاحات نورثكوت–تريفليان في بريطانيا؛ كذلك جاء العديد من توسعات الدولة الرئيسة في الولايات المتحدة لأسباب تتعلق بالأمن القومي خلال الحربين العالميتين، والحرب الباردة، وما يسمى الحرب على الإرهاب. أما في أميركا اللاتينية، بعكس ذلك، فندرة الحروب تفسر جزئياً الضعف النسبي لدول تلك المنطقة.

قد يبدو دور العنف في إنتاج النظام السياسي متناقضاً مع ذاته، لأن النظام السياسي يوجد أصلاً للتغلب على مشكلة العنف. لكن أيا من الأنظمة السياسية لم ينجح في القضاء المبرم على العنف بشكل دائم؛ كل ما فعلته تلك الأنظمة كان ببساطة دفع عملية تنظيم العنف إلى مستويات أعلى. في العالم المعاصر، قد توفر سلطة الدولة السلام والأمن الأساسيين للأفراد في مجتمعات تضم أكثر من بليون نسمة. لكن هذه الدول ما تزال قادرة على تنظيم عنف مدمر إلى أبعد الحدود بين بعضها، ولا تستطيع أبداً الحفاظ على النظام الأهلي والمحلي بشكل كامل.

لم يكن التنافس الخارجي السبيل الوحيد الذي دفع فيه العنف، أو التهديد بالعنف، إلى بناء مؤسسات سياسية. فقد كان العنف مراراً ضرورة للتغلب على الجمود المؤسسي والانحطاط السياسي. يطرأ الانحطاط حيث يرسخ الفاعلون السياسيون الحاليون أنفسهم داخل النظام السياسي القائم فيسدون إمكانات وآفاق التغيير المؤسسي. في أحيان كثيرة، يكون هؤلاء أقوياء لدرجة لا يمكن فيها القضاء عليهم إلا بوسائل عنيفة. يصح ذلك على مشتري المناصب في النظام القديم في

فرنسا، إذ كان لا بد من نزع ملكياتهم كطبقة أثناء الثورة. الأوليغارشيات الزراعية القوية الأخرى- مثل اليونكر في بروسيا، وطبقات ملاك الأراضي في روسيا والصين- فقدت ممتلكاتها حصراً نتيجة الحرب والثورة. أما طبقات ملاك الأراضي في اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان فقد أجبرت على التخلي عن أملاكها على خلفية القوة العسكرية الأميركية. في أحيان أخرى، لم تكن النخب هي العقبة أمام التغير التحديثي. لاحظ بارنغتون مور أن تسليع الزراعة في إنكلترا، الذي قادته الحركة البرلمانية لتسييج الأراضي المشاع وإغلاقها، وهي عملية ضرورية لإيجاد نظام رأسمالي حديث لحيازة الأراضي، اقتضى قيام ثورة بطيئة طُرد الفلاحون فيها بالقوة من أراض سكنتها أسرهم لأجيال.

جانب أخير كان فيه العنف، أو التهديد بالعنف، مهماً للتطور السياسي تشكل الهويات القومية، وهو غالباً عامل حيوي يساعد في نجاح عملية بناء الدولة والنظام السياسي بشكل أعم. إن الفكرة بوجوب تطابق الحدود الإقليمية مع الوحدات الثقافية تتطلب إما إعادة رسم هذه الحدود، أو الترحيل القسري للسكان، ولا يمكن تحقيق أي منهما بدون عنف مستدام. حتى عندما تكون الهوية القومية مصممة عمداً لأن تكون شاملة وغير إثنية، كما في تنزانيا وإندونيسيا، لابد من فرض لغات مشتركة وسرديات متماسكة عن الوحدة الوطنية عبر وسائل سياسية سلطوية. في أوربا، كل الدول التي بقيت ديمقراطيات ليبرالية ناجحة في النصف الثاني من القرن العشرين كانت نتاج عمليات بناء أمة عنيفة في القرون السابقة.

لحسن الحظ، ليس الصراع العسكري الطريق الوحيد إلى الدولة الحديثة. فبرغم أن بريطانيا والولايات المتحدة أنشأتا بيروقراطيات دولة استجابة لمقتضيات الأمن القومي، أجرت كلتاهما إصلاحات على إدارة الدولة في زمن السلم عبر بناء ائتلافات إصلاحية. ضمت هذه التحالفات غالباً، وإن لم يكن حصرياً، فئات اجتماعية جديدة لم تكن لها حصة في أنظمة الرعاية السياسية السابقة. في بريطانيا، كانت تلك الفئات طبقات وسطى أرادت الدخول إلى دائرة الامتياز التي هيمنت عليها الأرستقراطية. وحالما قررت نخبة البلاد الأرستقراطية الصغيرة نسبياً أن

النظـام القديـم لم يعـد كفؤاً، وأنـه أصبح عاجزاً عـن تلبية حاجـات الإمبراطورية، حولت مسارها إلى حد ما بسرعة. ركز نظام البلاد البرلماني في «ويستمنستر» السلطة بطريقـة مكنـت من إجراء الإصلاح خـلال أقل من عقديـن. في الولايات المتحدة، كان ائتـلاف الإصلاح أكثـر تعقيداً، فقد كانت الطبقات الوسـطى والمهنية الجديدة نفسـها منقسـمة حول قضايـا الرعاية والمحسـوبية، بعد أن وجـدت بعض المصالح الاقتصاديـة طريقة للعمل ضمن النظام القديم. بعكس ذلك، بدأت بعض المصالح الريفيـة الأقـدم، التـي تركهـا التصنيـع وراءه، تنضـم إلى ائتلاف الإصلاح بسـبب عدائهـا لتلك المصالـح. لعبت الثقافة أيضـاً دوراً مهماً لكن يصعـب تقدير حجمه. كانت أخلاقية النخبة البروتستانتية ساخطة على الفساد الذي رعته الماكينات الحزبية والسياسـية المدينية وزبائنها المهاجرين، فانضمت إلى عملية تحشـيد الدعم من أجل الإصلاح.

تشـير هذه الحـالات إلى أن التطور الاقتصادي بحد ذاته قد يكـون نقطة البداية في التحول المسـتقبلي مـن الدولة الميراثية أو الزبائنية إلى الدولـة الحديثة. تُظهر حالتا اليونـان وإيطاليـا كيـف أن الزبائنيـة يمكن أن تسـتمر حتى الوقت الحـاضر، برغم المستويات العالية من نصيب الفرد من الثروة الوطنية. وقد تدعم الفئات الاجتماعية المعبأة حديثاً، مثل مهنيي الطبقة الوسطى، عملية إصلاح الدولة وقد لا تدعمها؛ إذ يمكن بدرجة السـهولة نفسها امتصاصها في شبكة السياسات الزبائنية. ينطبق ذلك تحديـداً على حالات لا يتأسـس النمو الاقتصادي فيها عـلى ابتكارية تجارية مرتكزة على الأسـواق، وحين تأخذ دولة لم يتم إصلاحها بعد دور الريادة في تشـجيع النمو الاقتصادي.

هنـاك، إذن، طـرق عدة للوصـول إلى دولة حديثة. تاريخيـاً، كان العنف مهماً في تحفيز الابتكار السياسي، لكنه لا يبقى بالضرورة شرطاً للإصلاح في حالات لاحقة. فهذه المجتمعات لديها خيار التعلم من تجارب أسبق وتعديل نماذج أخرى تناسبها.

القيم السياسية الكونية

في سياق مجلدي هذا الكتاب، ركزت على الارتقاء العام في التطور السياسي على حساب الارتقاء الخاص والمحدد، أي على تنوع صيغ التنظيم السياسي التي تبنتها المجتمعات خلال تكيفها مع بيئات ومواقع محددة احتلتها. لكن تلك المجتمعات المتباينة، كما لاحظنا، ولدت حلولاً متشابهة إلى حد لافت لمشكلات التنظيم السياسي عبر بيئات مختلفة.

جادلت في أن نظاماً سياسياً يعمل وظيفياً على ما يرام يجب أن يتكون من مجموعات المؤسسات السياسية الثلاث- الدولة وحكم القانون والمحاسبة- ويبقيها في نوع من التوازن. يوحي ذلك ضمناً بوجود خيار معياري. من وجهة نظري، تبقى الديمقراطيات الليبرالية التي تجمع دولاً قوية وفاعلة مع مؤسسات ضبط وتقييد تعتمد على القانون والمحاسبة الديمقراطية أكثر عدلاً وأفضل خدمة لمواطنيها من تلك التي تهيمن عليها الدولة. ويرجع السبب في ذلك إلى أن نوع الفاعلية السياسية التي تتضمنها السياسات الديمقراطية، بمعزل عن نوعية الحكومة التي ينتجها مثل هذا النظام، تخدم هدفاً مهماً بحد ذاته في الحياة الإنسانية. أتفق في ذلك مع مقولة أرسطو في كتاب السياسة بأن البشر سياسيون بطبعهم، وبأنهم يستطيعون تحقيق أعلى مستويات ازدهارهم إلى الحد الذي يسهمون فيه بحياة مشتركة. ثمة حجة مماثلة يتعين إقامتها على القيمة المتأصلة للأنظمة الاقتصادية القائمة على السوق. يلاحظ أمارتيا سن أن تلك الأنظمة ليست أكثر كفاءة فحسب؛ فحتى لو نما اقتصاد التخطيط المركزي بمعدل مساوٍ، «يبقى للمواطن سبب وجيه في تفضيل سيناريو الخيار الحر على الخضوع للنظام»[4]. إن ممارسة الفاعلية السياسية والاقتصادية بحد ذاتها هدف مهم للحياة الإنسانية، بغض النظر عن نتائج تلك الممارسة.

كذلك ثمة قيمة جوهرية لحكم القانون الذي يمنح المواطنين حقوقاً، بمعزل عما إذا كانت مفيدة لتشجيع النمو الاقتصادي. الحقوق الفردية- حرية التعبير والتجمع والنقد والمشاركة في العملية السياسية- تشكل اعترافاً من الدولة بكرامة

مواطنيهـا. في أفضـل حالاتها، تعامل الدولة الاسـتبدادية مواطنيهـا وكأنهم أطفال جهلة وغير ناضجين، يحتاجون دوماً إلى إشراف المسؤولين الراشدين لما فيه خيرهـم ومصلحتهم الخاصة؛ وفي أسوأ حالاتها، تعاملهم كموارد ينبغي استغلالها، أو حتى نفايـات ينبغي التخلص منهـا. إن حكم القانون الذي يحمي الحقوق الفردية يعترف عملياً بأن المواطنين راشـدون قادرون على الاختيار الأخلاقي المستقل. لهذا السبب واجـه طغاة كثر في نهاية المطاف- من تشـن شي هوانغـدي موحد الصين الأول، إلى مبـارك والقذافي خلال أحداث الربيع العربي- ثـورات الكرامة المهدورة والغاضبة لمواطنيهم[5].

تطرح الدراسـة الحالية سؤالاً أوسـع حول ما إذا كان النظام المتوازن بين الدولة وحكم القانون والمسـاءلة- أي النظام الديمقراطي الليبرالي - يشكل بحد ذاته قيمة سياسية كونية، أم يعكس ببساطة الخيارات الثقافية لأناس يعيشون في ديمقراطيات ليبرالية غربية.

مـن الواضـح أن نظاماً من هذا النوع لا يمثل قيمة إنسـانية كونية، كونه تشـكّل قبـل بضع قـرون فقط، وهـي بمجملها مجـرد ذرة زمنيـة في تاريخ النظام السـياسي الإنسـاني. أمـا إلى الحد الذي تشـكل فيـه الديمقراطيـة الليبرالية صيغـة حكم قابلة للتطبيـق عـلى نحـو أعـم، فعلينـا أن نناقـش مـا إذا كانت كذلـك باعتبارهـا قضية ارتقاء سـياسي عام تشـبه ارتقاء المؤسسـات على مسـتوى الزمرة والقبيلة والدولة، التـي أصبحـت صيغ التنظيم السـياسي السـائدة عـبر مختلف الثقافـات والمناطق في لحظـات تاريخيـة مختلفة. أي أن يصبح مثل هذا النظام بالاشـتراك مـع أبعاد التطور الأخرى- النمو الاقتصادي والتحشـيد الاجتماعي وتغيرات الأفكار- ضرورياً. لم يكن للمجتمعات على مسـتوى الزمـرة والقبيلة دولة أو قانـون تنفذه جهات ثالثة، رغم أنها-جدلاً- امتلكت صيغ محاسبة قوية. قد تبقى مجتمعات على مستوى الدولة تديـر اقتصـادات زراعية طوال قـرون، بحكم قانون أحياناً لكن دائماً بدون محاسـبة ديمقراطية. ولا تصبح الحاجة الوظيفية إلى قيام نظام متوازن يجمع المكونات الثلاثة

ضرورية إلا حين تستقر مستويات النمو الاقتصادي العالية، وتبدأ البلدان عملية التحديث بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية.

من الصعوبة بمكان إدارة مجتمعات كبيرة الحجم يتمتع سكانها بدرجات عالية من التنظيم، بغياب قواعد قانونية وآليات رسمية للمحاسبة. فالأسواق الكبيرة التي يرتكز عليها النمو الاقتصادي والكفاءة تتطلب وجود قواعد وقوانين متسقة ومتوقَعَة وجيدة الإنفاذ. ويتطلب السكان جيدو التنظيم ودائمو التغير الكثير من حكامهم؛ ويمكن اعتبار الصحافة الحرة والانتخابات قنوات معلومات حيوية تمكن الحكومة من مواكبة هذه العملية متعددة الأشكال والألوان. علاوة على ذلك، كما لاحظ توكفيل، تنمو على امتداد القرون العديدة الماضية فكرة المساواة الإنسانية باطراد وحتمية، حتى وإن لم تحترمها عملياً أنظمة كثيرة. يؤمن الناس على نحو متزايد بأن لهم حقوقاً، وأنهم سيستغلون كل الفرص المتاحة لتأكيدها والحصول عليها. في ظل هذه الظروف، لا تصبح الحاجة إلى موازنة سلطة الدولة بحكم القانون والمحاسبة الديمقراطية مجرد خيار معياري، بل الشرط الضروري- إذا كان المجتمع يأمل بأن يكون حديثاً في جوانب أخرى- لتنظيم سياسي مستقر. اعتقد هنتنغتون أن الأحزاب الاستبدادية يمكن أن تحقق المطالب الشعبية بالمشاركة، لكننا نرى بالرجوع إلى الوراء أن ذلك لم يكن صحيحاً.

في حين يشكل النظام المتوازن بين الدولة والقانون والمحاسبة في الحقيقة شرطاً عاماً للسياسات الحديثة الناجحة، علينا أن نعترف بوجود تنوع كبير في الصيغ المؤسساتية المحددة التي يمكن أن يتخذها القانون والمحاسبة الديمقراطية. الصيغ المؤسساتية التي تتبناها دول معينة مثل الولايات المتحدة لا تشكل نماذج كونية، ويمكن للمجتمعات المختلفة إقامة هذه المؤسسات بطرق مختلفة.

علينا تحديداً إيلاء اهتمام خاص بالغايات الموضوعية التي يفترض بالقانون والمحاسبة خدمتها، وليس بأشكالها الإجرائية الصارمة. هدف القانون تنظيم قواعد المجتمع للعدالة، وجعلها شفافة، وإنفاذها بإنصاف. كل الجهاز الإجرائي

الهائل الذي تختص به مهنة المحاماة في العالم المعاصر ليس غاية بحد ذاته، بل وسيلة لغايـة التطبيق المنصف للعدالة. مع ذلك، غالباً ما تأخذ الإجراءات الأولوية وتعيق الغايـات الموضوعية للعدالة. يعاني عدد لا يحصى من مجتمعات حكم القانون أنظمة قضائية مفرطة في بطئها وتكلفتها، بطرق يستفيد منها أولئك الذين يتيح لهم وضعهم استغلال معرفتهم الإجرائية على حساب العدالة.

عـلى نحو مماثل، لا تضمن الإجراءات الديمقراطيـة المتعلقة بالانتخابات الحرة والنزيهة الغاية الموضوعية من المحاسـبة. إذ يمكن التلاعب بالإجراءات الانتخابية ذاتها، بدءاً من الغش الصريح وتزوير الأصوات إلى المحاولات الأكثر مكراً لإعادة تحديـد الدوائـر الانتخابيـة بحيث تلائم أحـد الأحزاب، أو لحرمـان ناخبي الحزب الآخـر مـن حق التصويـت بحجة عـدم أهليتهم. حتـى في ظل أفضـل الإجراءات الانتخابيـة، يسـتطيع السياسـيون تجنيـد مؤيدين عبر أسـاليب زبائنية، واسـتغلال محددات مثل الإثنية والدين لأغراضهم الخاصة. في حالات أخرى، يمكن لجماعات مصالح قوية الاسـتفادة من الإجراءات القائمة لحماية مصالحها الضيقة، واعتراض الأهـداف العامـة الأوسـع. تحت هـذه الظـروف، غالباً مـا تواجه المصلحـة العامة مشكلة العمل الجماعي وتفشل في الحصول على تمثيل مناسب.

عبـادة الإجراءات على حسـاب المحتوى الموضوعي مصـدر حيوي للانحطاط السـياسي في الديمقراطيات الليبرالية المعاصرة. لكن الانحطاط السـياسي يمكن أن يطرأ على أي نظام ببساطة بسبب طبيعة المؤسسات نفسها. فالمؤسسات قواعد تبقى قائمـة بعد انقضاء حياة الأفراد الذين وضعوهـا، من ناحية لأنها مفيدة، ومن ناحية أخـرى نتيجة الاعتقاد بأن لها قيمة جوهرية بحد ذاتها. إن النزوع الإنسـاني لإضفاء معانٍ شـعورية على القواعد والقوانين هو ما يجعلها مسـتقرة لفـترات زمنية طويلة، لكـن جمودها يصبح عائقاً حين تتغير الظـروف، وغالباً ما تتفاقم الأزمة عندما يطرأ التغيير بعد فترة طويلة من السلام والاستقرار. علاوة على ذلك، هناك نزعة طبيعية للارتـكاس إلى صيغ الاجتماعية الافتراضية القائمة عـلى محاباة الأسرة، والانخراط في تبـادل المنافع مع الأصدقاء، خصوصاً بين النخب التي تتمتع بامتياز الوصول إلى

النظام السياسي، والنتيجة استغلال القانون والمحاسبة الإجرائية لإحباط الأهداف الموضوعية التي صمم كلاهما لخدمتها أصلاً.

النماذج المستقبلية

في عالم بدايات القرن الحادي والعشرين، هناك عدة حكومات ترى نفسها بدائل مبدئية للديمقراطية الليبرالية، بما فيها إيران وملكيات الخليج وروسيا وجمهورية الصين الشعبية. لكن إيران مقسمة إلى حد خطير، مع وجود طبقة وسطى كبيرة تعارض الكثير من ادعاءات النظام بالشرعية. وملكيات الخليج كانت على الدوام حالات استثنائية، قابلة للحياة حصراً بصيغها الحالية بسبب موارد الطاقة الهائلة التي تمتلكها. على نحو مماثل، ظهرت روسيا بوتين كدولة ريعية، قوية إقليمياً إلى حد بعيد نتيجة امتلاكها احتياطات ضخمة من الغاز والنفط؛ لكن خارج العالم الناطق بالروسية، لا أحد يفكر باعتبارها نظاماً سياسياً يستحق المحاكاة.

من بين كل البدائل غير الديمقراطية، تطرح الصين التحدي الأكثر جدية لفكرة أن الديمقراطية الليبرالية تشكل نموذج تطور شامل وكوني. كما أشير مراراً في هذين المجلدين، تبني الصين على تقاليد تمتد لألفيتين كاملتين من الحكومات المركزية القوية، وهي واحدة من مجتمعات قليلة جداً على مستوى الدولة لم تطور أبداً تقليداً أهلياً لحكم القانون. استبدلت التقاليد الصينية المعقدة والغنية القواعد والقوانين الإجرائية الرسمية بالأخلاقية الكونفوشيوسية كضابط للحكام. كان هذا هو التقليد الذي أورثته الصين لدول شرق آسيا الأخرى، وشكل مصدراً مهماً لنجاح اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. في بعض الأحيان، تكون الحكومات الاستبدادية أكثر قدرة من نظيرتها الديمقراطية على إحداث قطيعة حاسمة مع الماضي، ولعل إحدى الميزات الكبيرة التي تمتعت بها صين ما-بعد ماو قيادتها من قبل حزب شيوعي عالي الاستقلالية.

تكمـن القضيـة المركزيـة التـي تواجـه الصين اليـوم فيـما إذا كان النظام نفسـه، بعـد خمس وثلاثين سـنة من بـدء إصلاحات دينغ، يعـاني من الانحطاط السـياسي ويفقـد الاسـتقلالية التـي كانـت مصـدر نجاحـه المبكر. بلا شـك، سـوف تختلف الأجنـدة السياسـية الصينيـة إلى حـد بعيد في العقد القـادم عما كانـت عليه في الجيل الماضي، فهي الآن بلد متوسـط مسـتوى الدخل يحاول أن يصبح مجتمع دخل عالٍ. النموذج القديم القائم على الصادرات اسـتهلك نفسه ويحتاج إلى الاعتماد بقدر أكبر عـلى الطلـب المحلي، فالصين لم تعد قادرة على اسـتغلال النمـو الاقتصادي الكثيف والتحشـيد الجمعـي للشـعب في اقتصـاد صناعي. كـما ترتَّب على الصين في سـعيها لتحقيـق معـدلات نمو اقتصادي عالية تبعـات بيئية هائلة، تتبـدى في الهواء الملوث و«القـرى السرطانيـة» المنتشرة عـلى امتداد الريـف الصيني، ونظام الأمـن الغذائي الفاشل، ومشكلات أخرى مرعبة. كذلك لا يبدو واضحاً أن نظام التعليم الصيني قـادر على توفير أنـواع المهـارات الضرورية لإدخال تحسـينات واسـعة النطاق على الإنتاجيـة. السـؤال الأعمـق يتعلق بإمكانية تحقيـق تجديد حقيقي وابتكار مسـتدام بغيـاب قدر أكبر مـن الحرية الفرديـة. ومع ازديـاد تعقيد الاقتصـاد الصيني، تزداد المتطلبـات المعلوماتيـة لإدارته، وتزداد أيضاً، كما في صين السـلالات، الشـكوك في قـدرة نظـام التحكم والسـيطرة الصيني مـن القاعدة إلى القمة عـلى مواكبة ما يجري فعلياً في المجتمع[6].

الأمـر الأكثر أهمية هو أن الصين عاشـت تحشـيداً هائلاً لسـكانها، أكبر وأسرع بكثـير من التحول الـذي طرأ في أوربا القرن التاسـع عشر وبدايـة القرن العشرين. وهذا التوسع السـكاني السريع لمواطنين أكثر تعليماً وثراء باطراد سوف يخلق مطالب وطموحـات مختلفة عن مطالب الفلاحين الذين شـكلوا الكتلـة الأكبر من المجتمع الصيني في الماضي.

في ضوء هذه التحديات، يبقى السـؤال المركزي يتمحور حول ما إذا كان النظام الصينـي يتمتـع بما يكفي من الاسـتقلالية لتحويل مسـاره نحو نظام أكثـر ليبرالية، يشـجع على قدر أكبر من المنافسة الاقتصادية، ويسمح بحرية أكبر لتدفق المعلومات

عبر المجتمع. كما خلق النمو الاقتصادي السريع مصالح جديدة خاصة وقوية تؤثر في عملية صنع القرار في الحزب الشيوعي الصيني، حتى بغياب سلطة تشريعية وفئات مصالح وجماعات ضغط. المشاريع التي تملكها للدولة أكبر وأكثر ثراء اليوم من أي وقت مضى، وقيادة الحزب نفسها وقعت في أنماط فساد تجعل الإصلاح مهمة خطيرة شخصياً للعديد منهم. كذلك يستمر الحزب في التشبث بالماركسية-اللينينية كآيديولوجيا برغم حقيقة أن معظم الصينيين توقفوا عن الإيمان بها منذ سنوات طويلة.

سوف يشكل سلوك الطبقة الوسطى الصينية الجديدة في السنوات القادمة الاختبار الأهم لكونية الديمقراطية الليبرالية. إذا استمرت الطبقات الوسطى في النمو من حيث حجمها المطلق والنسبي، وبقيت مع ذلك قانعة بالعيش تحت وصاية دكتاتورية الحزب الواحد وإحسانه، فعلى المرء القول إن الصين مختلفة ثقافياً عن باقي المجتمعات حول العالم في دعمها للحكم الاستبدادي. إما إذا ولّدت مطالب بالمشاركة لا يمكن استيعابها ضمن النظام السياسي القائم، فإنها تتصرف ببساطة بطريقة مشابهة لسلوك الطبقات الوسطى في بقية أرجاء العالم. والاختبار الحقيقي لشرعية النظام الصيني لن يأتي في وقت يتوسع فيه الاقتصاد وتكثر الوظائف وفرص العمل، بل حين يتباطأ النمو ويواجه النظام أزمة اقتصادية، كما من المحتم أن يفعل.

لعل التحدي التطوري الأكبر لا يكمن في وجود شكل تنظيم سياسي بديل وأكثر جاذبية للديمقراطية الليبرالية، بل في حقيقة أن الكثير من الدول سوف تطمح لأن تكون ديمقراطيات ليبرالية غنية دون أن تتمكن أبداً من بلوغ مرامها. أشار بعض المراقبين إلى أن الدول الفقيرة قد تبقى عالقة في «مصيدة» الفقر، بسبب الأبعاد المتداخلة للتطور السياسي والاقتصادي[7]. إذ يتطلب النمو الاقتصادي، من جهة، قيام حد أدنى من المؤسسات السياسية؛ ويصعب جداً من الجهة المقابلة إيجاد مثل هذه المؤسسات في ظروف الفقر المدقع والتصدع السياسي. كيف الخروج من هذا الفخ؟ رأينا في سياق مجلدي الكتاب الحالي كيف أن الدور الذي لعبته الصدف والحوادث الطارئة- مصادفة وجود قيادة حكيمة، مثلاً، أو التسلسل العفوي لقيام

المؤسسات، أو الآثار غير المقصودة لنشاطات جرت لأغراض أخرى كالحرب- قاد بعض البلدان إلى التطور بطرق غير متوقعة. هل يمكن القول إن المجتمعات التي أفلتت من هذا الفخ كانت تاريخياً وببساطة محظوظة، وإن المجتمعات الأخرى قد لا تتطور أبداً لأنها لا تحظى ببركة مماثلة؟

هذا الرأي متشائم أكثر من اللزوم. صحيح أن الحظوظ والصدف لعبت تاريخياً دوراً في بدء عملية التغيير الاقتصادي والسياسي. لكنها كانت أكثر أهمية للمجتمعات الأولى من المجتمعات اللاحقة العاملة على بناء مؤسسات جديدة. اليوم، هناك جسم كبير من التجربة المتراكمة حول المؤسسات، ومجتمع دولي متنام يشترك بالمعلومات والمعارف والموارد. هناك أيضاً عدة سبل ونقاط دخول إلى ميدان التطور. إذا لم يتحقق التقدم في أحد الأبعاد، فقد يحدث مع الزمن في أبعاد أخرى، ثم تبدأ السلاسل السببية المترابطة داخلياً فعلها. هذا ما يوحي به الإطار العام لفهم التطور المطروح هنا، بأبعاده الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والآيديولوجية.

هل يعني وجود الانحطاط السياسي في الديمقراطيات الحديثة أن النموذج العام لنظام يوازن بين الدولة والقانون والمحاسبة يعاني بطريقة ما عيوباً قاتلة؟ هذا بالتأكيد ليس الاستنتاج الذي أخلص إليه: كل المجتمعات، الاستبدادية والديمقراطية على حد سواء، تبقى عرضة الانحطاط مع الزمن. القضية الحقيقية قدرة تلك المجتمعات على التكيف وفي النهاية إصلاح ذاتها. لا أعتقد أن هناك «أزمة محكومية» (crisis of governability) منهجية في الديمقراطيات الراسخة. لقد واجهت الأنظمة السياسية الديمقراطية أزمات مماثلة في الماضي، على نحو لافت خلال الثلاثينيات، حين تردت في مهاوي الكساد الاقتصادي وواجهت تحديات بدائلها الفاشية والشيوعية المنافسة؛ أو ثانية خلال الستينيات والسبعينيات، حين تزعزع استقرارها بسبب الاحتجاجات الشعبية والركود الاقتصادي وارتفاع معدلات التضخم. من الصعوبة بمكان الحكم على آفاق النظام السياسي بعيدة الأمد من خلال أدائه في أي عقد من الزمن؛ فالمشكلات التي تبدو عصية على الحل في زمن معين تتلاشى تماماً في زمن آخر. في أغلب الأحيان، تبقى الأنظمة السياسية الديمقراطية أبطأ من الأنظمة

الاستبدادية في الاستجابة لمشكلات متفاقمة، لكنها حين تفعل، غالباً ما تكون أكثر حسماً لأن قرارها قائم على قاعدة أعرض من المساهمين.

إذا كان ثمة مشكلة وحيدة تواجه الديمقراطيات المعاصرة، سواء الراسخة أو الطامحة، فتتركز في فشلها بتوفير جوهر ما يريده الناس من الحكومة: أمن شخصي، ونمو اقتصادي مشترك، وخدمات عامة أساسية نوعية، مثل التعليم والصحة والبنية التحتية الضرورية لتحقيق الفرص الفردية. يركز أنصار الديمقراطية، لأسباب يمكن فهمها، على تحديد سلطات الدول الاستبدادية أو النهبية وتقييدها. لكنهم لا يقضون وقتاً موازياً في التفكير بالحكم الكفؤ والفاعل- فهم، بتعبير وودرو ولسون، أكثر اهتماماً بـ «السيطرة على الحكومة لا باستنهاضها وتنشيطها».

كان هذا السبب وراء فشل الثورة البرتقالية عام 2004، التي أطاحت بفكتور يانوكوفيتش للمرة الأولى. لو وصلت إدارة ديمقراطية كفؤة إلى السلطة في أوكرانيا فنظفتها من الفساد، وزادت موثوقية مؤسسات الدولة ومصداقيتها، لكانت عززت شرعيتها- ليس فقط عبر المناطق الغربية، بل أيضاً في أوكرانيا الشرقية الناطقة بالروسية، وبفترة طويلة قبل أن يصبح فلاديمير بوتين قوياً بما فيه الكفاية لتقويض أعمالها. بدلاً من ذلك، بددت الثورة البرتقالية طاقتها في نزاعات داخلية وصفقات مشبوهة، ما مهد الطريق أمام عودة يانوكوفيتش عام 2010، وأمام الأزمة التي أعقبت رحيله عام 2014.

تعيق الهند الديمقراطية فجوة مماثلة في الأداء لدى مقارنتها بالصين الاستبدادية. من المثير للإعجاب حقاً أن الهند بقيت متماسكة كديمقراطية انتخابية منذ تأسيسها عام 1947، باستثناء فترة وجيزة واحدة. لكن الديمقراطية الهندية، مثل صناعة النقانق، لا تبدو جذابة كثيراً عن قرب. فالنظام السياسي الهندي يضج بالفساد والمحسوبية؛ ويواجه 34 ٪ من المرشحين الفائزين في انتخابات عام 2014 إدانات جرمية معلقة، بما في ذلك تهم خطيرة كالقتل والاختطاف والاعتداء الجنسي. هناك حكم قانون، لكنه بطيء وغير فعال لدرجة أن العديد من المدعين يموتون قبل

وصـول دعاواهم إلى المحاكم المختصة. كما تقف الهند، مقارنة بالصين، عاجزة تماماً في قدرتهـا عـلى توفير بنية تحتية حديثة، أو حتى خدمات أساسـية مثـل الماء النظيف أو الكهربـاء أو التعليـم الأسـاس لسـكانها. لهذا السـبب انتخب نارينـدرا مودي، وهـو قومي هنـدوسي متعصب ذو ماض مضطرب، رئيسـاً للـوزراء بأغلبية مؤثرة عـام 2014، أملاً بأن يكون قادراً بطريقة ما على تجاوز كل هذر وثرثرة السياسـات الهندية الروتينية والقيام فعلياً بعمل شيء.

للأسف، يمتد العجز عن الحكم الفاعل والكفؤ إلى الولايات المتحدة ذاتها. فقد تحول دستور البلاد الماديسوني، المصمم عمداً لمنع طغيان الدولة بمضاعفة الضوابط والموازيـن على مسـتويات الحكومـة كافة، إلى ما أسـميته «فيتوقراطيـة». ومع تزايد الاستقطاب السياسي، يثبت هذا النظام أنه غير قادر على التحرك بفاعلية إلى الأمام أو التراجع إلى الخلف. إن الولايات المتحدة تواجه مشكلة مالية بعيدة-الأمد وشديدة الخطورة، وإن تكن قابلة للحل عبر تسويات سياسية ملائمة. لكن الكونغرس لم يقر ميزانية لسنوات عدة، وفق قواعده الخاصة، وأوقف الحكومة بكاملها عن العمل في خريف عام 2013، لأنه لم يستطع التوصل إلى اتفاق حول دفع الديون السابقة. وفي حين يبقى الاقتصاد الأميركي مصدر ابتكار وتجديد خارق، بالكاد تشـكل الحكومة الأميركية في الوقت الراهن مصدر إلهام للعالم.

لا ينبغـي لأحد يعيش في ظل ديمقراطية ليبرالية راسـخة أن يعتد بحتمية بقائها أو يعتمد عليه. إذ ليست ثمة آليات تاريخية أوتوماتيكية تجعل التقدم حتمياً، أو تمنع الـردة والانحطـاط. فالديمقراطيات لا تقـوم وتبقى على قيد الحيـاة إلا لأن الناس يريدونها وعلى اسـتعداد للتضحية من أجلها؛ ولكي يسودوا وينجحوا في مسعاهم، يحتاجون إلى القيادة والتنظيم وفي أحيان كثيرة إلى مجرد الحظ. كما رأينا، هناك مقايضة بين مسـتوى المشاركة الشعبية وفاعلية الحكومة؛ ولا يمكن نظرياً تحديد كيفية إقامة هـذا التوازن بسـهولة. لذلك، في حين قد يُملي التطـور العام مع الزمن ظهور بعض الصيـغ المؤسسـاتية العريضة، فـإن التطور الخاص والمحدد يعنـي أن ليس ثمة نظام سياسي معين سيبقى في حالة توازن مع بيئته إلى الأبد.

لكن، إذا كان العرض معدوماً أو محدوداً أحياناً، فإن الطلب على حكومة ديمقراطية عالية الجودة كبير ويتزايد طرداً يوماً بعد يوم. لقد تحشدت، وتتحشد، فئات اجتماعية جديدة في أنحاء العالم كافة. ونتابع رؤية الدليل على ذلك في الاحتجاجات الجماهيرية التي لا تنفك تتفجر على نحو غير متوقع في أماكن تمتد من تونس إلى كييف إلى اسطنبول إلى ساو باولو، حيث يريد الناس حكومات تعترف بكرامتهم المتساوية كبشر، وتنفذ ما وعدت به. ويتضح ذلك أيضاً من ملايين الفقراء الساعين بيأس عاماً بعد عام للانتقال من أماكن مثل غواتيمالا أو كراتشي إلى لوس آنجيلوس أو لندن. هذه الحقائق وحدها تشير إلى أن ثمة وجهة واضحة لعملية التطور السياسي، وأن الحكومات المسؤولة التي تعترف بالكرامة المتساوية لمواطنيها تتمتع بجاذبية شاملة وكونية.

BIBLIOGRAPHY

Abdullah, Taufik. 2009. *Indonesia: Towards Democracy.* Singapore: ISEAS.

Abernethy, David B. 2000. *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415–1980.* New Haven: Yale University Press.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91(5):1369–1401.

———. 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution." *Quarterly Journal of Economics* 107:1231–94.

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy.* New York: Cambridge University Press.

———. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty.* New York: Crown.

Admati, Anat, and Martin Hellwig. 2013. *The Banker's New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do About It.* Princeton: Princeton University Press.

Akita, George. 1967. *Foundations of Constitutional Government in Modern Japan, 1868–1900.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Allum, P. A. 1973. *Italy—Republic Without Government?* New York: Norton.

———. 1973. *Politics and Society in Post-War Naples.* Cambridge: Cambridge University Press.

Almond, Gabriel A., et al. 2004. *Comparative Politics: A Theoretical Framework.* 5th ed. New York: Pearson/Longman.

Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization.* New York: Oxford University Press.

Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism.* New York: Verso.

Ang, Yuen Yuen. 2012. "Bureaucratic Incentives, Local Development, and Petty Rents." Paper presented at the Conference on the Quality of Governance. Stanford University.

Anson, José, Oliver Cadot, and Marcelo Olarreaga. 2003. *Import Tariff Evasion and Customs Corruption: Does Pre-Shipment Inspection Help?* Washington, D.C.: World Bank.

Auyero, Javier. 2000. "The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account." *Latin American Research Review* 35(3):55–81.

Ayittey, George B. N. 2006. *Indigenous African Institutions.* 2nd ed. Ardsley-on-Hudson, NY: Transactional Publishers.

Bagehot, Walter. 2001. *The English Constitution.* New York: Oxford University Press.

Balogh, Brian. 2002. "Scientific Forestry and the Roots of the Modern American State: Gifford Pinchot's Path to Progressive Reform." *Environmental History* 7(2):198–225.

Banerjee, Abhijit, and Lakshmi Iyer. 2005. "History, Institutions, and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India." *American Economic Review* 95(4):1190–1213.

Banfield, Edward C. 1958. *The Moral Basis of a Backward Society.* Glencoe, IL: Free Press.

———, and James Q. Wilson. 1963. *City Politics.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Barber, Michael. 2008. *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services.* London: Methuen.

Barkan, Joel D., ed. 1994. *Beyond Capitalism vs. Socialism in Kenya and Tanzania.* Boulder, CO: Lynne Rienner.

Barro, Robert J. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Survey.* Cambridge, MA: MIT Press.

———. 1999. "Determinants of Democracy." *Journal of Political Economy* 107: 158–83.

Bates, Robert. 2005. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies.* Berkeley: University of California Press.

Baumgartner, Frank R., and Beth L. Leech. 1998. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science.* Princeton: Princeton University Press.

Baumgartner, Frank R., et al. 2009. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why.* Chicago: University of Chicago Press.

Beer, Lawrence W., and John M. Maki. 2002. *From Imperial Myth to Democracy: Japan's Two Constitutions, 1889–2002.* Boulder: University Press of Colorado.

Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting.* New York: Basic Books.

Berman, Sheri. 2013. "The Promise of the Arab Spring: In Political Development, No Gain Without Pain." *Foreign Affairs* 92(1):64–74.

Bernhardt, Kathryn, and Philip C. C. Huang, eds. 1994. *Civil Law in Qing and Republican China*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Berry, Sara. 1993. *No Condition Is Permanent: The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*. Madison: University of Wisconsin Press.

Beyers, Jan, Rainer Eising, and William Maloney, eds. 2010. *Interest Group Politics in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics*. New York: Routledge.

Bienen, Henry S. 1970. *Tanzania: Party Transformation and Economic Development*. Princeton: Princeton University Press.

Biles, Roger. 1984. *Big City Boss in Depression and War: Mayor Edward J. Kelly of Chicago*. DeKalb: Northern Illinois University Press.

Birdsall, Nancy, and Francis Fukuyama, eds. 2001. *New Ideas in Development After the Financial Crisis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Bodde, Derk, and Clarence Morris. 1967. *Law in Imperial China, Exemplified by 190 Ch'ing Dynasty Cases*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.

Bok, Derek. 2001. *The Trouble With Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bolin, James Duane. 2000. *Bossism and Reform in a Southern City: Lexington, Kentucky, 1880–1940*. Lexington: University Press of Kentucky.

Booth, John A. 1998. *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, CO: Westview Press.

Bortz, Jeffrey, and Stephen Haber, eds. 2002. *The Mexican Economy, 1870–1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Böss, Michael, ed. 2011. *Narrating Peoplehood Amidst Diversity: Historical and Theoretical Perspectives*. Aarhus, Denmark: Aarhus University Press.

Bourne, J. M. 1986. *Patronage and Society in Nineteenth-Century England*. Baltimore: Edward Arnold.

Bradshaw, Karen M., and Dean Lueck. 2012. *Wildfire Policy: Law and Economics Perspectives*. New York: RFF Press.

Bratton, Michael, and Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Briggs, Asa. 1959. *The Age of Improvement, 1783–1867*. New York: Longman.

Brooks, Robert. 1909. "The Nature of Political Corruption." *Political Science Quarterly* 24(1):1–22.

Brubaker, Rogers. 1996. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. New York: Cambridge University Press.

———. 2004. *Ethnicity without Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno, and Susan Carol Stokes. 2004. "Vote Buying in Argentina." *Latin American Research Review* 39(2):66–88.

Brynjolfsson, Erik, and Andrew McAfee. 2014. *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies.* New York: Norton.

Buchanan, James M., and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Burke, Edmund. 2000. *On Empire, Liberty, and Reform: Speeches and Letters.* New Haven: Yale University Press.

———. 2001. *Reflections on the Revolution in France.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Bushnell, David, and Neill Macaulay. 1994. *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century.* 2nd ed. New York: Oxford University Press.

Cain, Bruce E. 2014. *Regulating Politics? The Democratic Imperative and American Political Reform.* New York: Cambridge University Press.

Calvo, Ernesto, and Maria Victoria Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." *American Journal of Political Science* 48(4):742–57.

Campbell, John. 2011. *Nigeria: Dancing on the Brink.* Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Carman, Harry J., and Reinhard H. Luthin. 1943. *Lincoln and the Patronage.* New York: Columbia University Press.

Carneiro, Robert L. 1970. "A Theory of the Origin of the State," *Science* 169: 733–38.

Carothers, Thomas. 2007. "The 'Sequencing' Fallacy." *Journal of Democracy* 18(1):12–27.

———, ed. 2006. *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge.* Washington, D.C.: Carnegie Endowment.

Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928.* Princeton: Princeton University Press.

Casper, Gerhard. 1985. "The Constitutional Organization of the Government." *William and Mary Law Review* 26(2):177–98.

———. 2000. "The United States at the End of the 'American Century': The Rule of Law or Enlightened Absolutism?" *Washington University Journal of Law and Policy* 4:149–73.

Castellani, Francesca, and Gwenn Parent. 2011. *Being "Middle Class" in Latin America.* Paris: OECD Development Centre Working Paper, No. 305.

Centeno, Miguel Angel. 1997. "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America." *American Journal of Sociology* 102(6):1565–1605.

———. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America.* University Park: Pennsylvania State University Press.

Chadwick, Mary E. J. 1976. "The Role of Redistribution in the Making of the Third Reform Act." *The Historical Journal* 19(3):665–83.

Chandler, J. A., ed. 2000. *Comparative Public Administration*. New York: Routledge.

Chandra, Kanchan. 2004. *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*. New York: Cambridge University Press.

Chapman, Richard. 1970. *The Higher Civil Service in Britain*. London: Constable.

———. 2004. *The Civil Service Commission 1855–1991: A Bureau Biography*. New York: Routledge.

Chege, Michael. 2008. "Kenya: Back from the Brink?" *Journal of Democracy* 19(4):125–39.

Chen, Jianfu. 1999. *Chinese Law: Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Development*. Boston: Kluwer Law International.

———. 2008. *Chinese Law: Context and Transformation*. Leiden: Martinus Nijhoff.

Chesterman, Simon. 2004. *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. New York: Oxford University Press.

Chubb, Judith. 1982. *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*. New York: Cambridge University Press.

Clark, Gregory. 2007. *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*. Princeton: Princeton University Press.

Cleary, Matthew R., and Susan C. Stokes. 2006. *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*. New York: Russell Sage Foundation.

Coatsworth, John H. 1978. "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico." *American Historical Review* 83:80–100.

Coatsworth, John H., and Alan M. Taylor, eds. 1999. *Latin America and the World Economy Since 1800*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Colburn, David R., and George E. Pozzetta. 1976. "Bosses and Machines: Changing Interpretations in American History." *The History Teacher* 9(3):445–63.

———, eds. 1983. *Reform and Reformers in the Progressive Era*. Westport, CT: Greenwood Press.

Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94:S95–S120.

Coleman, James S., et al. 1966. *Equality of Educational Opportunity*. Washington, D.C.: Department of Health, Education and Welfare.

Collier, George A., Renato I. Rosaldo, and John D. Wirth, eds. 1982. *The Inca and Aztec States, 1400–1800: Anthropology and History*. New York: Academic Press.

Collier, Paul. 2001. "Implications of Ethnic Diversity." *Economic Policy* 32:129–66.

———. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University Press.

Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 2006. *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*. Oxford: Oxford Economic Papers.

Collier, Paul, and Dominic Rohner. 2007. "Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War." *Oxford Economic Papers* 61:1–27.

Collier, Ruth Berins. 1999. *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. New York: Cambridge University Press.
Connors, Richard J. 1971. *A Cycle of Power: The Career of Jersey City Mayor Frank Hague*. Metuchen, NJ: Scarecrow Press.
Conrad, Alfred H., and John R. Meyer. 1979. "The Economics of Slavery in the Ante Bellum South: Comment." *American Economic Review* 66(2):95–130.
Cornford, James. 1963. "The Transformation of Conservatism in the Late Nineteenth Century." *Victorian Studies* 7:35–66.
Cortés Condé, Roberto. 2009. *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
Cowen, Tyler. 2011. *The Great Stagnation: How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better*. New York: Dutton.
Cox, Gary. 2013. "The Power of the Purse and the Reversionary Budget." Unpublished paper.
Cox, Gary, Douglass North, and Barry Weingast. 2013. "The Violence Trap: A Political-Economic Approach to the Problem of Development." Unpublished paper.
Craig, Gordon A. 1964. *The Politics of the Prussian Army, 1640–1945*. New York: Oxford University Press.
Crenson, Matthew A. 1975. *The Federal Machine: Beginning of Bureaucracy in Jacksonian America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Crowley, James B. 1966. *Japan's Quest for Autonomy: National Security and Foreign Policy, 1930–1938*. Princeton: Princeton University Press.
Cunliffe-Jones, Peter. 2010. *My Nigeria: Five Decades of Independence*. New York: Palgrave Macmillan.
Curtin, Philip D. 1998. *The Rise and Fall of the Plantation Complex: Essays in Atlantic History*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
———. 1967. *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally.
———. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
Dahm, Bernhard. 1969. *Sukarno and the Struggle for Indonesian Independence*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
Darden, Keith. 2013. *Resisting Occupation: Mass Schooling and the Creation of Durable National Loyalties*. New York: Cambridge University Press.
Darmaputera, Eka. 1988. *Pancasila and the Search for Identity and Modernity in Indonesian Society*. New York: E. J. Brill.
David, René. 1972. *French Law: Its Structure, Sources, and Methodology*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
Davis, Kenneth Culp, et al. 1976. *Discretionary Justice in Europe and America*. Urbana: University of Illinois Press.

Day, Tony. 2002. *Fluid Iron: State Formation in Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Debusmann, Robert, and Stefan Arnold, eds. 1996. *Land Law and Land Ownership in Africa: Case Studies from Colonial and Contemporary Cameroon and Tanzania*. Bayreuth, Germany: Eckhard Breitinger.

Diamond, Jared. 1997. *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. New York: Norton.

———. 2005. *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*. New York: Viking.

Diamond, Larry, 1992. "Economic Development and Democracy Reconsidered." *American Behavioral Scientist* 15(4–5):450–99.

———. 2008. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Times Books.

Diamond, Larry, and Richard Gunther, eds. 2001. *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Diamond, Larry, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., 1988. *Democracy in Developing Countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

DiIulio, John J., Jr. 1994. "Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(3): 277–320.

Dobbins, James, et al. 2003. *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica, CA: RAND Corp.

———. 2005. *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*. Santa Monica, CA: RAND.

Döring, Herbert. 1995. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.

Durkheim, Émile. 1933. *The Division of Labor in Society*. New York: Macmillan.

———. 1951. *Suicide*. Glencoe, IL: Free Press.

Duus, Peter. 1976. *The Rise of Modern Japan*. Boston: Houghton Mifflin.

Easterly, William R. 2000. *The Middle Class Consensus and Economic Development*. Washington, D.C.: World Bank Policy Research Paper No. 2346.

———. 2001. "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?" *Economic Development and Cultural Change* 49(4):687–706.

Eisenstadt, S. N. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*. Beverly Hills, CA: Sage.

Eisenstadt, S. N., and Stein Rokken, eds. 1973. *Building States and Nations*. Beverly Hills, CA: Sage.

Eisenstadt, S. N., and L. Roniger. 1984. *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. New York: Cambridge University Press.

Eisenstein, Elizabeth L. 2005. *The Printing Revolution in Early Modern Europe*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.

Elias, T. Olawale. 1956. *The Nature of African Customary Law*. Manchester, UK: Manchester University Press.

Elliott, J. H. 2006. *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492–1830*. New Haven: Yale University Press.

Elshtain, Jean Bethke. 2002. *Jane Addams and the Dream of American Democracy: A Life*. New York: Basic Books.

Elson, R. E. 2008. *The Idea of Indonesia*. New York: Cambridge University Press.

Eltis, David, Frank D. Lewis, and Kenneth L. Sokoloff, eds. 2004. *Slavery in the Development of the Americas*. New York: Cambridge University Press.

Emmerson, Donald K. 2004. "Indonesia's Approaching Elections: A Year of Voting Dangerously?" *Journal of Democracy* 15(1):94–108.

———. 2012. "Southeast Asia: Minding the Gap Between Democracy and Governance." *Journal of Democracy* 23(2):62–73.

Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff. 2002. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies." *Economia* 3(1):41–101.

Epstein, Leon D. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.

Eriksson, Erik McKinley. 1927. "The Federal Civil Service Under President Jackson." *Mississippi Valley Historical Review* 13(4):517–40.

European Union Institute for Security Studies. 2012. *Global Trends 2030—Citizens in an Interconnected and Polycentric World*. Paris: EUISS.

Evans, Peter B. 1989. "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Analysis of the Third World State." *Sociological Forum* 4(4):561–82.

———. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter B., and James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64:748–65.

Evans-Pritchard, E. E. 1951. *Kinship and Marriage Among the Nuer*. Oxford: Oxford University Press.

———. 1977. *The Political System of the Anuak of the Anglo-Egyptian Sudan*. New York: AMS Press.

Fairbank, John King. 1986. *The Great Chinese Revolution, 1800–1985*. New York: Harper.

Falola, Toyin. 2009. *Colonialism and Violence in Nigeria*. Bloomington: Indiana University Press.

Falola, Toyin, and Matthew M. Heaton. 2008. *A History of Nigeria*. New York: Cambridge University Press.

Fearon, James D., and David Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American Political Science Review* 97:75–90.

Felice, Emanuele. 2010. "Regional Inequalities in Italy in the Long Run (1891–2001): The Pattern and Some Ideas to Explain It." University of Siena, Department of Economics.

Ferguson, Niall. 2003. *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and Its Lessons for Global Power*. New York: Basic Books.

Fieldhouse, D. K. 1982. *The Colonial Empires: A Comparative Survey from the Eighteenth Century*. 2nd ed. London: Macmillan.
Fields, Karen E. 1985. *Revival and Rebellion in Colonial Central Africa*. Princeton: Princeton University Press.
Fiorina, Morris P. 2009. *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics*. Norman: University of Oklahoma Press.
———. 2013. "America's Missing Moderates: Hiding in Plain Sight." *American Interest* 8(4):58–67.
Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope, eds. 2010. *Culture War? The Myth of a Polarized America*. 3rd ed. Boston: Longman.
Fischer, David Hackett. 1991. *Albion's Seed: Four British Folkways in America*. New York: Oxford University Press.
Fogel, Robert W., and Stanley L. Engerman. 1974. *Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery*. Boston: Little, Brown.
———. 1977. "Explaining the Relative Efficiency of Slave Agriculture in the Antebellum South." *American Economic Review* 67(3):275–96.
Forrest, Tom. 1993. *Politics and Economic Development in Nigeria*. Boulder, CO: Westview Press.
Frank, Robert H. 2011. *The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good*. Princeton: Princeton University Press.
———, and Philip J. Cook. 1995. *The Winner-Take-All Society*. New York: Free Press.
Friedman, Thomas L., and Michael Mandelbaum. 2011. *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented and How We Can Come Back*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
Friedrich, Carl J., and Zbigniew K. Brzezinski. 1965. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. 2nd ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
———. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
———. 1999. *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*. New York: Free Press.
———. 2000. "The March of Equality." *Journal of Democracy* 11(1):11–17.
———. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
———. 2006. *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*. New Haven: Yale University Press.
———. 2006. "Identity, Immigration, and Liberal Democracy." *Journal of Democracy* 17(2):5–20.
———. 2011. "Is There a Proper Sequence in Democratic Transitions?" *Current History* 110(739):308–10.
———. 2011. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

———. 2012. "The Future of History." *Foreign Affairs* 91(1): 53–61.
———. 2013. "What Is Governance?" *Governance* 26(3):347–68.
———. 2014. *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution.* New York: Farrar, Straus and Giroux.
———, ed. 2006. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
———, ed. 2008. *Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States.* New York: Oxford University Press.
Fukuyama, Francis, and Abram N. Shulsky. 1997. *The "Virtual Corporation" and Army Organization.* Santa Monica, CA: RAND Corp.
Furet, François. 1981. *Interpreting the French Revolution.* New York: Cambridge University Press.
———. 2006. "Democracy Without Nations?" *Journal of Democracy* 8:92–102.
Gallagher, Mary E. 2006. "Mobilizing the Law in China: 'Informed Disenchantment' and the Development of Legal Consciousness." *Law & Society Review* 40(4):783–816.
Gallup, John L., and Jeffrey D. Sachs. 2001. "The Economic Burden of Malaria." *American Journal of Tropical Medicine & Hygiene* 64(1–2):85–96.
Galston, William A. 2010. *Can a Polarized American Party System Be "Healthy"?* Washington, D.C.: Brookings Institution.
Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
Gann, L. H., and Peter Duignan, eds. 1970. *Colonialism in Africa, 1870–1960.* Vol. 2: *The History and Politics of Colonialism 1914–1960.* London: Cambridge University Press.
Garcia-Zamor, Jean-Claude. 1998. "Administrative Practices of the Aztecs, Incas, and Mayas: Lessons for Modern Development Administration." *International Journal of Public Administration* 21(1):145–71.
Gates, Paul W. 1996. *The Jeffersonian Dream: Studies in the History of American Land Policy and Development.* Albuquerque: University of New Mexico Press.
Gberie, Lansana. 2005. *A Dirty War in West Africa: The RUF and the Destruction of Sierra Leone.* Bloomington: Indiana University Press.
Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America.* Berkeley: University of California Press.
Gellner, Ernest. 1987. *Culture, Identity, and Politics.* New York: Cambridge University Press.
———. 1997. *Nationalism.* New York: NYU Press.
———. 2006. *Nations and Nationalism.* 2nd ed. Malden, MA: Blackwell.
Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
Gilman, Nils. 2003. *Mandaring of the Future: Modernization Theory in Cold War America.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Ginsborg, Paul. 2003. *Italy and Its Discontents: Family, Civil Society, State, 1980–2001.* New York: Palgrave Macmillan.

Gladden, E. N. 1967. *Civil Services of the United Kingdom, 1855–1970*. London: Frank Cass.

Gladstone, David. 1999. *The Twentieth-Century Welfare State*. New York: St. Martin's Press.

Gleditsch, Nils Petter, et al. 2002. "Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset." *Journal of Peace Research* 39(5):615–37.

Glendon, Mary Ann. 1994. *A Nation Under Lawyers: How the Crisis in the Legal Profession Is Transforming American Society*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Göbel, Christian, and Lynette Ong. 2012. *Social Unrest in China*. London: Europe China Research and Advice Network.

Goldstone, Jack A. 1991. *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkeley: University of California Press.

Goodman, Carl F. 2012. *The Rule of Law in Japan: A Comparative Analysis*. 3rd ed. The Hague: Kluwer Law International.

Goodnow, Frank J. 1893. *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*. 2 vols. New York: G. P. Putnam's Sons.

———. 1900. *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.

Goody, Jack. 1971. *Technology, Tradition, and the State in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

Gordon, Andrew. 1991. *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan*. Berkeley: University of California Press.

Gorski, Philip S. 2003. *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Goudie, A. W., and David Stasavage. 1998. "A Framework for an Analysis of Corruption." *Crime, Law & Social Change* 29(2–3):113–59.

Gould, Stephen Jay. 1981. *The Mismeasure of Man*. New York: Norton.

Graziano, Luigi. 1973. "Patron-Client Relationships in Southern Italy." *European Journal of Political Research* 1(1):3–34.

Greenaway, John. 2004. "Celebrating Northcote/Trevelyan: Dispelling the Myths." *Public Policy and Administration* 19(1):1–14.

Greenfeld, Liah. 1992. *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Grindle, Merilee S. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance* 17(4):525–48.

———. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Haber, Stephen, ed. 1997. *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800–1914*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Hacker, Jacob S., and Paul Pierson. 2010. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.

———. 2010. "Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States." *Politics and Society* 38(2):152–204.

Hadley, Eleanor M. 2003. *Memoir of a Trustbuster: A Lifelong Adventure with Japan*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Haggard, Stephan, and Mathew D. McCubbins, eds. 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press.

Halpin, Darren, and Grant Jordan, eds. 2012. *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics: Data and Research Methods*. New York: Palgrave Macmillan.

Hariri, Jacob Gerner. 2012. "The Autocratic Legacy of Early Statehood." *American Political Science Review* 106(3):471–94.

Harrison, Lawrence E. 1985. *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case*. Lanham, MD: Center for International Affairs.

———. 2013. *Jews, Confucians, and Protestants: Cultural Capital and the End of Multiculturalism*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Harriss, John, Janet Hunter, and Colin M. Lewis, eds. 1997. *The New Institutional Economics and Third World Development*. New York: Routledge.

Hartmann, Rudolph H. 1999. *The Kansas City Investigation: Pendergast's Downfall, 1938–1939*. Columbia: University of Missouri Press.

Hartz, Louis. 1955. *The Liberal Tradition in America*. New York: Harcourt.

———. 1964. *The Founding of New Societies*. New York: Harcourt.

Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett, and Dani Rodrik. 2005. "Growth Accelerations." *Journal of Economic Growth* 10(4):303–29.

Hayek, Friedrich A. 1944. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.

———. 1976. *Law, Legislation and Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

———. 2011. *The Constitution of Liberty*. Definitive edition. Chicago: University of Chicago Press.

Heady, Ferrel. 2001. *Public Administration: A Comparative Perspective*. 6th ed. New York: Marcel Dekker.

Heidenheimer, Arnold J., and Peter Flora, eds. 1981. *The Development of the Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction.

Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston, eds. 2002. *Political Corruption*. 3rd ed. New Brunswick, NJ: Transaction.

Herbst, Jeffrey. 2000. *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.

Herbst, Jeffrey, Terence McNamee, and Greg Mills, eds. 2012. *On the Fault Line: Managing Tensions and Divisions Within Societies*. London: Profile Books.

Himmelfarb, Gertrude. 1968. *Victorian Minds*. New York: Knopf.

Hintze, Otto. 1975. *The Historical Essays of Otto Hintze*. New York: Oxford University Press.

Hirschman, Albert O. 1977. *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.

———. 1991. *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA: Belknap Press.

Hobsbawm, Eric. 1996. *The Age of Capital, 1848–1875*. New York: Vintage Books.
———. 1996. *The Age of Revolution, 1789–1848*. New York: Vintage Books.
Hobsbawm, Eric, and Terence Ranger, eds. 1983. *The Invention of Tradition*. New York: Cambridge University Press.
Hofler, Richard A., and Sherman T. Folland. 1991. "The Relative Efficiency of Slave Agriculture: A Comment." *Applied Economics* 23(5):861–68.
Holborn, Hajo. 1982. *A History of Modern Germany 1648–1840*. Princeton: Princeton University Press.
Hoogenboom, Ari. 1959. "The Pendleton Act and the Civil Service." *American Historical Review* 64(2): 301–18.
Hoogenboom, Ari, and Olive Hoogenboom. 1976. *A History of the ICC: From Panacea to Palliative*. New York: Norton.
Hsing, You-tien. 2010. *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. New York: Oxford University Press.
Huang, Philip C. C., ed. 2001. *Code, Custom, and Legal Practice in China: The Qing and the Republic Compared*. Stanford, CA: Stanford University Press.
Huang, Ray. 1981. *1587, a Year of No Significance: The Ming Dynasty in Decline*. New Haven: Yale University Press.
Hughes, Edward. 1949. "Sir Charles Trevelyan and Civil Service Reform, 1853–5." *English Historical Review* 64(250):53–88.
Hughes, John. 1967. *Indonesian Upheaval*. New York: David McKay.
Huntington, Samuel P. 1965. "Political Development and Political Decay." *World Politics* 17(3).
———. 1966. "Political Modernization: America vs. Europe." *World Politics* 18:378–414.
———. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma City: University of Oklahoma Press.
———. 2004. *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster.
———. 2006. *Political Order in Changing Societies*. With a New Foreword by Francis Fukuyama. New Haven: Yale University Press.
Hutchcroft, Paul D. 1997. "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development." *Political Studies* 45(3):639–58.
———. 2000. "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900–1913." *Journal of Asian Studies* 59(2):277–306.
Hutchison, Thomas W., et al., eds. 1968. *Africa and Law: Developing Legal Systems in African Commonwealth Nations*. Madison: University of Wisconsin Press.
Hyden, Goran. 1968. *Political Development in Rural Tanzania*. Lund: Bokforlaget Universitet och Skola.
———. 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. Berkeley: University of California Press.

Hyden, Goran, and Colin Leys. 1972. "Elections and Politics in Single-Party Systems: The Case of Kenya and Tanzania." *British Journal of Political Science* 2(4):389–420.

Hyman, Harold M. 1986. *American Singularity: The 1787 Northwest Ordinance, the 1862 Homestead and Morrill Acts, and the 1944 G.I. Bill*. Athens: University of Georgia Press.

Iaryczower, Matías, Pablo T. Spiller, and Mariano Tommasi. 2002. "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935–1998." *American Journal of Political Science* 46(4):699–716.

Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald, and Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press.

Ingraham, Patricia W. 1995. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ingraham, Patricia W., and David H. Rosenbloom. 1990. "Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base." *Public Administration Review* 50(2):210–19.

Intan, Benjamin Fleming. 2006. *"Public Religion" and the Pancasila-Based State of Indonesia*. New York: Peter Lang.

Iyer, Lakshmi. 2010. "Direct v. Indirect Colonial Rule in India: Long-Term Consequences." *Review of Economics and Statistics* 92(4):693–713.

Jacobstein, Helen L. 1987. *The Process of Economic Development in Costa Rica, 1948–1970: Some Political Factors*. New York: Garland Publishing.

James, Scott C. 2006. "Patronage Regimes and American Party Development from 'The Age of Jackson' to the Progressive Era." *British Journal of Political Science* 36(1):39–60.

Jamison, Kay Redfield. 2004. *Exuberance: The Passion for Life*. New York: Knopf.

Jansen, Marius B. 1995. *The Emergence of Meiji Japan*. New York: Cambridge University Press.

Jensen, Erik G., and Thomas C. Heller. 2003. *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Joffe, Josef. 2014. *The Myth of America's Decline: Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies*. New York: Liveright.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Johnson, Simon. 2010. *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*. New York: Pantheon.

Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption*. New York: Cambridge University Press.

Jones, Seth. 2013. "The Mirage of the Arab Spring: Deal with the Region You Have, Not the Region You Want." *Foreign Affairs* 92(1):47–54.

Joseph, Richard A. 1987. *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic.* New York: Cambridge University Press.

Kagan, Robert. 2003. "The Ungreat Washed: Why Democracy Must Remain America's Goal Abroad." *New Republic* (July 7 and 14):27–37.

Kagan, Robert A. 1997. "Should Europe Worry About Adversarial Legalism?" *Oxford Journal of Legal Studies* 17(2):165–83.

———. 2001. *Adversarial Legalism: The American Way of Law.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Kaiser Family Foundation. 2012. *Health Care Costs: A Primer. Key Information on Health Care Costs and Their Impact.* Menlo Park, CA: Kaiser Family Foundation.

Kaplan, H. Eliot. 1937. "Accomplishments of the Civil Service Reform Movement." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 189:142–47.

Kaplan, Robert D. 2000. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War.* New York: Random House.

Katz, Richard S., and William J. Crotty, eds. 2006. *Handbook of Party Politics.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Kaufman, Herbert. 1960. *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kaufmann, Daniel. 1997. "Corruption: The Facts." *Foreign Policy* 107:114–31.

Kawata, Junichi, ed. 2006. *Comparing Political Corruption and Clientelism.* Hampshire, UK: Ashgate.

Kedourie, Elie. 1992. *Politics in the Middle East.* New York: Oxford University Press.

Keefer, Philip. 2007. "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies." *American Journal of Political Science* 51(4):804–21.

Keefer, Philip, and Razvan Vlaicu. 2008. "Democracy, Credibility, and Clientelism." *Journal of Law, Economics, and Organization* 24(2):371–406.

Keller, Morton. 2007. *America's Three Regimes: A New Political History.* New York: Oxford University Press.

Kelman, Steven. 1981. *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy.* Cambridge, MA: MIT Press.

Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000.* New York: Random House.

Khan, Mushtaq H. 2005. "Markets, States, and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries." *Democratization* 12(5):704–24.

Khan, Mushtaq H., and Jomo Kwame Sundaram, eds. 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia.* New York: Cambridge University Press.

Khilnani, Sunil. 1998. *The Idea of India.* New York: Farrar, Straus and Giroux.

Kiai, Maina. 2008. "The Crisis in Kenya." *Journal of Democracy* 19(3):162–68.

King, Desmond, et al., eds. 2009. *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kitschelt, Herbert, and Steven I. Wilkinson, eds. 2007. *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

———. 1990. *Tropical Gangsters: One Man's Experience with Development and Decadence in Deepest Africa*. New York: Basic Books.

Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Measures." *Economics and Politics* 7:207–27.

Knott, Jack H., and Gary J. Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Koh, B. C. 1989. *Japan's Administrative Elite*. Berkeley: University of California Press.

Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. New York: Cambridge University Press.

Kolko, Gabriel. 1965. *Railroads and Regulation, 1877–1916*. Princeton: Princeton University Press.

Kojève, Alexandre, 1947. *Introduction à la Lecture de Hegel*. Paris: Gallimard.

Krastev, Ivan. 2013. "The Rise and Fall of Democracy? Meritocracy?" *Russia in Global Affairs* 11(2):8–22.

Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64(3):291–303.

Kuper, Hilda, and Leo Kuper, eds. 1965. *African Law: Adaptation and Development*. Berkeley: University of California Press.

Kurtz, Marcus J. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Laitin, David D. 2007. *Nations, States, and Violence*. New York: Oxford University Press.

Landes, David S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. New York: Norton.

———. 2000. *Revolution in Time: Clocks and the Making of the Modern World*. Rev. ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Landis, James M. 1938. *The Administrative Process*. New Haven: Yale University Press.

Landy, Marc K., and Martin A. Levin, eds. 1995. *The New Politics of Public Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lange, Matthew. 2009. *Lineages of Despotism and Development: British Colonialism and State Power*. Chicago: University of Chicago Press.

Lange, Matthew, and Dietrich Rueschemeyer, eds. 2005. *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave Macmillan.

LaPalombara, Joseph. 1964. *Interest Groups in Italian Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Lee, Eliza Wing-yee. 1995. "Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State." *Public Administration Review* 55(6):538–46.

Lefevbre, Georges. 1947. *The Coming of the French Revolution, 1789.* Princeton: Princeton University Press.

Legg, Keith R. 1969. *Politics in Modern Greece.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Leiken, Robert. 1997. "Controlling the Global Corruption Epidemic." *Foreign Policy* 105:55–73.

LeMay, Michael C., ed. 2013. *Transforming America: Perspectives on U.S. Immigration.* Santa Barbara, CA: Praeger.

Leonardi, Robert, and Douglas A. Wertman. 1989. *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance.* New York: St. Martin's Press.

Lessig, Lawrence. 2011. *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It.* New York: Twelve.

Levinson, Sanford. 2006. *Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong (And How We the People Can Correct It).* New York: Oxford University Press.

———. 2013. *Framed: America's 51 Constitutions and the Crisis of Governance.* New York: Oxford University Press.

Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13(2):51–65.

Lewin, Julius. 1947. *Studies in African Native Law.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Lewis, Peter. 2007. *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

———. 2011. "Nigeria Votes: More Openness, More Conflict." *Journal of Democracy* 22(4):59–74.

Li, Lianjiang. 2010. "Rights Consciousness and Rules Consciousness in Contemporary China." *China Journal* (64):47–68.

Li, Yu-ning. 1977. *Shang Yang's Reforms and State Control in China.* White Plains, NY: M. E. Sharpe.

Lieberthal, Kenneth. 2004. *Governing China: From Revolution to Reform.* 2nd ed. New York: Norton.

Light, Paul C. 2008. *A Government Ill Executed: The Decline of the Federal Service and How to Reverse It.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Linz, Juan J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes.* Boulder, CO: Lynne Rienner.

Linz, Juan J., and Alfred Stephan, eds. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53:69–105.

———. 1963. *The First New Nation.* New York: Basic Books.

———. 1995. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword.* New York: Norton.

López-Calva, Luis F., and Nora Lustig, eds. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

López-Calva, Luis F., et al. 2012. *Is There Such a Thing as Middle-Class Values? Class Differences, Values, and Political Orientations.* Washington, D.C.: Center for Global Development Working Paper.

Lowi, Theodore J. 1969. *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority.* New York: Norton.

Lubman, Stanley B. 1999. *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Lubove, Roy. 1986. *The Struggle for Social Security, 1900–1935.* 2nd ed. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Luce, Edward. 2012. *Time to Start Thinking: America in the Age of Descent.* New York: Atlantic Monthly Press.

Lust, Ellen. 2009. "Competitive Clientelism in the Middle East." *Journal of Democracy* 20(3):122–35.

Luttwak, Edward N. 1999. "Give War a Chance." *Foreign Affairs* 78(4):36–44.

Lyons, Martyn. 1994. *Napoleon Bonaparte and the Legacy of the French Revolution.* New York: St. Martin's Press.

Lyrintzis, Christos. 1984. "Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of 'Bureaucratic Clientelism'?" *West European Politics* 7(2):99–118.

MacIntyre, Andrew. 2003. *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Maddox, Gregory H., and James L. Giblin. 2005. *In Search of a Nation: Histories of Authority and Dissidence in Tanzania.* Oxford: James Currey.

Mahoney, Christine. 2004. "The Power of Institutions: State and Interest-Group Activity and the European Union." *European Union Politics* 5(4):441–66.

———. 2008. *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union.* Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Mahoney, Christine, and Frank R. Baumgartner. 2008. "Converging Perspectives on Interest Group Research in Europe and America." *West European Politics* 31(6):1251–71.

Mahoney, James. 2010. *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective.* New York: Cambridge University Press.

Mahoney, James, and Dietrich Rueschemeyer, eds. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.* New York: Cambridge University Press.

Maine, Henry. 1963. *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and Its Relation to Modern Ideas.* Boston: Beacon Press.

Mallaby, Sebastian. 2004. *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations.* New York: Penguin Press.

Mallat, Chibli, and Jane Connors. 1990. *Islamic Family Law.* Boston: Graham and Trotman.

Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism.* Princeton: Princeton University Press.

Manent, Pierre. 1997. "Democracy Without Nations?" *Journal of Democracy* 8:92–102.

———. 2006. *A World Beyond Politics? A Defense of the Nation-State*. Princeton: Princeton University Press.

Manion, Melanie. 1993. *Retirement of Revolutionaries in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests*. Princeton: Princeton University Press.

Mann, Kristin, and Richard Roberts, eds. 1991. *Law in Colonial Africa*. Portsmouth, NH: Heinemann.

Mann, Michael. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results." *European Journal of Sociology* 25(2):185–213.

———. 1986. *The Sources of Social Power*. Vol. I: *A History of Power from the Beginning to AD 1760*. New York: Cambridge University Press.

Mann, Thomas E., and Norman J. Ornstein. 2012. *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*. New York: Basic Books.

Mansfield, Edward D., and Jack Snyder. 2005. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge, MA: MIT Press.

Mansfield, Harvey C., Jr. 1996. *Machiavelli's Virtue*. Chicago: University of Chicago Press.

Manzetti, Luigi, and Carole J. Wilson. 2007. "Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?" *Comparative Political Studies* 40(8):949–70.

Maren, Michael. 1997. *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*. New York: Free Press.

Matsui, Shigenori. 2011. *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis*. Portland, OR: Hart Publishing.

Mavrogordatos, George Th. 1983. *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922–1936*. Berkeley: University of California Press.

———. 1997. "From Traditional Clientelism to Machine Politics: The Impact of PASOK Populism in Greece." *South European Society and Politics* 2(3):1–26.

Mayhew, David R. 2011. *Partisan Balance: Why Political Parties Don't Kill the U.S. Constitutional System*. Princeton: Princeton University Press.

Mazey, Sonia, and Jeremy Richardson, eds. 1993. *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press.

McClain, James L. 2002. *Japan: A Modern History*. New York: Norton.

McGerr, Michael. 2003. *A Fierce Discontent: The Rise and Fall of the Progressive Movement in America, 1870–1920*. New York: Free Press.

McNelly, Theodore. 2000. *The Origins of Japan's Democratic Constitution*. Lanham, MD: University Press of America.

Mead, Walter Russell. 1999. "The Jacksonian Tradition and American Foreign Policy." *National Interest* 58:5–29.

———. 2001. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Knopf.

———. 2011. "The Tea Party and American Foreign Policy." *Foreign Affairs* 90(2).

Meek, Charles K. 1968. *Land Law and Custom in the Colonies*. 2nd ed. London: Frank Cass.

Meier, Kenneth J. 1981. "Ode to Patronage: A Critical Analysis of Two Recent Supreme Court Decisions." *Public Administration Review* 41(5):558-63.

Melnick, R. Shep. 2012. "Adversarial Legalism, Civil Rights, and the Exceptional American State." Unpublished paper.

Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World.* Princeton: Princeton University Press.

Miguel, Edward. 2004. "Tribe or Nation? Nation Building and Public Goods in Kenya versus Tanzania." *World Politics* 56(3):327-62.

Mill, John Stuart. 1977. *Essays on Politics and Society.* Buffalo, NY: University of Toronto Press.

Millard, Candice. 2011. *Destiny of the Republic: A Tale of Madness, Medicine and the Murder of a President.* New York: Doubleday.

Miller, Char. 2001. *Gifford Pinchot and the Making of Modern Environmentalism.* Washington, D.C.: Island Press/Shearwater Books.

Mimura, Janis. 2011. *Planning for Empire: Reform Bureaucrats and the Japanese Wartime State.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Mirkin, Barry. 2010. "Population Levels, Trends and Policies in the Arab Region: Challenges and Opportunities." Research paper. New York: UNDP.

Mokyr, Joel. 1999. *The British Industrial Revolution: An Economic Perspective.* 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.

——, ed. 1985. *The Economics of the Industrial Revolution.* Totowa, NJ: Roman and Allanheld.

Moore, Barrington, Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy.* Boston: Beacon Press.

Morris, Edmund. 2001. *The Rise of Theodore Roosevelt.* New York: Modern Library.

Morris, Ian. 2010. *Why the West Rules—For Now: The Patterns of History, and What They Reveal About the Future.* New York: Farrar, Straus and Giroux.

Mosca, Gaetano. 1939. *The Ruling Class.* New York: McGraw-Hill.

Mosher, Frederick C. 1982. *Democracy and the Public Service.* 2nd ed. New York: Oxford University Press.

Mouzelis, Nicos P. 1986. *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America.* New York: St. Martin's Press.

Mueller, Hans-Eberhard. 1984. *Bureaucracy, Education, and Monopoly: Civil Service Reforms in Prussia and England.* Berkeley: University of California Press.

Mwansasu, Bismarck U., and Cranford Pratt, eds. 1979. *Towards Socialism in Tanzania.* Buffalo, NY: University of Toronto Press.

Myers, Ramon H., and Mark R. Peattie, eds. 1984. *The Japanese Colonial Empire, 1895-1945.* Princeton: Princeton University Press.

Naipaul, V. S. 1980. *The Return of Eva Perón, with the Killings in Trinidad.* New York: A. Knopf.

Najita, Tetsuo. 1967. *Hara Kei in the Politics of Compromise, 1905-1915.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Nathan, Andrew J. 1996. "China's Constitutionalist Option." *Journal of Democracy* 7(4):43–57.

———. 1998. *Peking Politics, 1918-1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism*. Ann Arbor, MI: Center for Chinese Studies.

National Commission on the Public Service. 1989. *Rebuilding the Public Service*. Washington, D.C.

———. 2003. *Revitalizing the Federal Government for the 21st Century*. Washington, D.C.

Needham, Joseph. 1954. *Science and Civilization in China*. Vol. 1: *Introductory Orientations*. New York: Cambridge University Press.

Nelson, Robert H. 2000. *A Burning Issue: A Case for Abolishing the U.S. Forest Service*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Newell, Clayton R., and Charles R. Shrader. 2011. *Of Duty Well and Faithfully Done: A History of the Regular Army in the Civil War*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Nichter, Simeon. 2008. "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot." *American Political Science Review* 102(1):19–31.

Niskanen, William A. 1973. *Bureaucracy—Servant or Master? Lessons from America*. London: Institute of Economic Affairs.

North, Douglass C., and Robert Paul Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. New York: Cambridge University Press.

North, Douglass C., John Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.

Nunn, Nathan. 2007. "Historical Legacies: A Model Linking Africa's Past to Its Current Underdevelopment." *Journal of Development Economics* 83(1): 157–75.

———. 2008. "The Long-Term Effects of Africa's Slave Trades." *Quarterly Journal of Economics* 123(1):139–76.

Nye, Joseph S., Jr. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 61(2):417–27.

O'Brien, Kevin J. 2001. "Villagers, Elections, and Citizenship in Contemporary China." *Modern China* 27(4):407–35.

O'Brien, Kevin J., and Lianjiang Li. 2004. "Suing the State: Administrative Litigation in Rural China." *China Journal* (51):75–96.

O'Donnell, Guillermo A. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

O'Dwyer, Conor. 2006. *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Oestreicher, Richard. 1988. "Urban Working-Class Political Behavior and Theories

of American Electoral Politics, 1870–1940." *Journal of American History* 74(4):1257–86.

Offe, Claus. 2009. "Governance: An 'Empty Signifier'?" *Constellations* 16(4):550–62.

Oi, Jean C. 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.

Oi, Jean C., and Andrew Walder, eds. 1999. *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

———. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.

———. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87(9):567–76.

Organization for Economic Cooperation and Development. 2011. *Greece: Review of the Central Administration*. Public Governance Reviews. Paris: OECD.

———. 2012. *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Sector*. Paris: OECD.

———. 2013. *Revenue Statistics*. Paris: OECD.

Osaghae, Eghosa E. 1998. *Crippled Giant: Nigeria Since Independence*. Bloomington: Indiana University Press.

Osborn, Emily Lynn. 2003. "'Circle of Iron': African Colonial Employees and the Interpretation of Colonial Rule in French West Africa." *Journal of African History* 44:29–50.

O'Toole, Randal. 1988. *Reforming the Forest Service*. Washington, D.C.: Island Press.

Paige, Jeffery M. 1997. *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Pappas, Takis S. 1999. *Making Party Democracy in Greece*. New York: St. Martin's Press.

Pareto, Vilfredo. 1966. *Sociological Writings*. New York: Praeger.

Parris, Henry. 1969. *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration Since the Eighteenth Century*. New York: Augustus M. Kelley.

Pasquino, Gianfranco, James L. Newell, and Paolo Mancini, eds. 2013. *The Future of the Liberal Western Order: The Case of Italy*. Washington, D.C.: Transatlantic Academy.

Pedler, Robin, ed. 2002. *European Union Lobbying: Changes in the Arena*. New York: Palgrave.

Peerenboom, Randall, ed. 2004. *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France, and the U.S.* New York: Routledge.

Pei, Minxin. 1997. "Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China." *China Quarterly* (152):832–62.

———. 2006. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Pelling, Henry. 1965. *The Origins of the Labour Party, 1880-1900*. Oxford: Clarendon Press.

Pew Research Center. 2013. "Trust in Government Nears Record Low, But Most Federal Agencies Are Viewed Favorably." Washington, D.C.: Pew Research Center.

Pfiffner, James P., ed. 1999. *The Managerial Presidency*. 2nd ed. College Station: Texas A&M University Press.

Phillips, Ulrich B. 1966. *American Negro Slavery*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Piattoni, Simona, ed. 2001. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Piketty, Thomas, and Emmanuel Saez. 2003. "Income Inequality in the United States, 1913–1998." *Quarterly Journal of Economics* 118(1):1–39.

Pinchot, Gifford. 1947. *Breaking New Ground*. Washington, D.C.: Island Press.

Plattner, Marc F. 2013. "Reflections on 'Governance.'" *Journal of Democracy* 24(4):17–28.

Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*. New York: Rinehart.

Polanyi, Karl, and C. W. Arensberg, eds. 1957. *Trade and Market in the Early Empires*. New York: Free Press.

Pomeranz, Kenneth. 2000. *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Pongsudhirak, Thitinan. 2012. "Thailand's Uneasy Passage." *Journal of Democracy* 23(2):47–61.

Posner, Daniel N. 2005. *Institutions and Ethnic Politics in Africa*. New York: Cambridge University Press.

Posner, Eric A., and Adrian Vermeule. 2010. *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. New York: Oxford University Press.

Prager, Robin A. 1989. "Using Stock Price Data to Measure the Effects of Regulation: the Interstate Commerce Act and the Railroad Industry." *RAND Journal of Economics* 20(2):280–90.

Pratt, Cranford. 1976. *The Critical Phase in Tanzania 1945–1968: Nyerere and the Emergence of a Socialist Strategy*. New York: Cambridge University Press.

Prescott, William H. 1902. *History of the Conquest of Peru*. Philadelphia: J. B. Lippincott.

———. 1904. *History of the Conquest of Mexico*. Philadelphia: J. B. Lippincott.

Pritchett, Lant, Michael Woolcock, and Matt Andrews. 2010. *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Prosser, Gifford, and William R. Louis, eds. 1971. *France and Britain in Africa: Imperial Rivalry and Colonial Rule*. New Haven: Yale University Press.

Przeworski, Adam. 2009. "Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions." *British Journal of Political Science* 39(2):291–321.

Przeworski, Adam, et al. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions*

and Material Well-Being in the World, 1950–1990. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation.* New York: Cambridge University Press.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.

———. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6(1):65–78.

———. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster.

Pyne, Stephen J. 1981. "Fire Policy and Fire Research in the U.S. Forest Service." *Journal of Forest History* 25(2):64–77.

Radelet, Steven. 2010. *Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way.* Baltimore: Center for Global Development.

Radford, Gail. 2013. *The Rise of the Public Authority: Statebuilding and Economic Development in Twentieth-Century America.* Chicago: University of Chicago Press.

Rajan, Raghuram G. 2010. *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy.* Princeton: Princeton University Press.

Rauch, James E., and Peter B. Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics* 75:49–71.

Rawski, Evelyn S. 1998. *The Last Emperors: A Social History of Qing Imperial Institutions.* Berkeley: University of California Press.

Renan, Ernest. 1996. *Qu'est-ce qu'une nation? (What Is a Nation?)* Toronto: Tapir Press.

Reno, William. 1998. *Warlord Politics and African States.* Boulder, CO: Lynne Rienner.

Richardson, Sarah, ed. 2000. *History of Suffrage, 1760–1867.* Brookfield, VT: Pickering and Chatto.

Ringen, Stein. 2013. *Nation of Devils: Democratic Leadership and the Problem of Obedience.* New Haven: Yale University Press.

Roodman, David. 2012. *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance.* Washington, D.C.: Center for Global Development.

Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy.* New York: Academic Press.

———. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.* New York: Cambridge University Press.

Rosenberg, Hans. 1958. *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy: The Prussian Experience, 1660–1815.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rosenberg, Nathan, and L. E. Birdzell. 1986. *How the West Grew Rich.* New York: Basic Books.

Rosenthal, Jean-Laurent, and R. Bin Wong. 2011. *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Roth, Dennis. 1984. "The National Forests and the Campaign for Wilderness Legislation." *Journal of Forest History* 28(3):112–25.

Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.

Roy, Olivier. 2004. *Globalized Islam: The Search for a New Ummah*. New York: Columbia University Press.

Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens, and John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Ruhil, Anirudh V. S. 2003. "Urban Armageddon or Politics as Usual? The Case of Municipal Civil Service Reform." *American Journal of Political Science* 47(1):159–70.

Rush, Myron. 1974. *How Communist States Change Their Rulers*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Rweyémamu, Anthony H., ed. 1970. *Nation-Building in Tanzania: Problems and Issues*. Nairobi: East African Publishing House.

Sabel, Charles F., and Jonathan Zeitlin. 2008. "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union." *European Law Journal* 14(3):271–327.

Sachs, Jeffrey D. 2001. "Tropical Underdevelopment." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8119.

Saller, Richard P. 1982. *Personal Patronage Under the Early Empire*. New York: Cambridge University Press.

Samuels, Richard J. 1994. *"Rich Nation, Strong Army": National Security and the Technological Transformation of Japan*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Scase, Richard, ed. 1980. *The State in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.

Schaffer, Frederic Charles, ed. 2007. *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt.

Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation." *Journal of Democracy* 13(2):36–50.

Schlozman, Kay Lehman, and John T. Tierney. 1986. *Organized Interests and American Democracy*. New York: Harper.

Schmidt, Eric, and Jared Cohen. *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*. New York: Knopf.

Schmidt, John R. 1989. *"The Mayor Who Cleaned Up Chicago": A Political Biography of William E. Dever*. DeKalb: Northern Illinois University Press.

Schneider, Friedrich, and Dominik H. Enste. 2002. *The Shadow Economy: An International Survey*. New York: Cambridge University Press.

Schneider, Friedrich, and Robert Klinglmair. 2005. "Shadow Economies Around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy* 21:598–642.

Schneider, Jane. 1998. *Italy's "Southern Question": Orientalism in One Country.* New York: Berg.

Schoenbaum, David. 1966. *Hitler's Social Revolution.* Garden City, NY: Doubleday.

Schultz, David A., and Robert Maranto. 1998. *The Politics of Civil Service Reform.* New York: Peter Lang.

Schurmann, Franz. 1956. "Traditional Property Concepts in China." *Far Eastern Quarterly* 15(4):507–16.

Schwartz, Bernard, ed. 1956. *The Code Napoléon and the Common-Law World.* New York: New York University Press.

Scott, James C. 1972. *Comparative Political Corruption.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

———. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed.* New Haven: Yale University Press.

———. 2009. *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia.* New Haven: Yale University Press.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom.* New York: Knopf.

Shambaugh, David L., ed. 2000. *The Modern Chinese State.* New York: Cambridge University Press.

Shaw, Frederick. 1954. *The History of the New York State Legislature.* New York: Columbia University Press.

Sheehan, James J. 1989. *German History, 1770–1866.* New York: Oxford University Press.

Shefter, Martin. 1983. "Regional Receptivity to Reform: The Legacy of the Progressive Era." *Political Science Quarterly* 98(3):459–83.

———. 1994. *Political Parties and the State: The American Historical Experience.* Princeton: Princeton University Press.

Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing Liu. 2012. "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China." *American Political Science Review* 106(1):166–87.

Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108(3):599–617.

Silberman, Bernard S. 1970. "Bureaucratic Development and the Structure of Decision-making in Japan: 1868–1925." *Journal of Asian Studies* 29(2):347–62.

Silberman, Bernard S., and H. D. Harootunian. 1974. *Japan in Crisis: Essays on Taishō Democracy.* Princeton: Princeton University Press.

Skidmore, Thomas E., and Peter H. Smith. 2004. *Modern Latin America.* 6th ed. New York: Oxford University Press.

Skocpol, Theda. 1973. "A Critical Review of Barrington Moore's *Social Origins of Dictatorship and Democracy.*" *Politics & Society* 4:1–34.

———. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Skowronek, Stephen. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920.* New York: Cambridge University Press.

Slater, Dan. 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia.* New York: Cambridge University Press.

Small, Melvin, and J. David Singer. 1982. *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816–1980.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Smith, Daniel Jordan. 2007. *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria.* Princeton: Princeton University Press.

Soekarno. 1969. *Nationalism, Islam, and Marxism.* Ithaca, NY: Cornell University, Southeast Asia Program.

Soifer, Hillel. 2008. "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement." *Studies in Comparative International Development* 43:231–51.

Soifer, Hillel, and Matthias vom Hau. 2008. "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power." *Studies in Comparative International Development* 43:219–30.

Soto, Hernando de. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else.* New York: Basic Books.

Sørensen, Georg. 2001. "War and State-Making: Why Doesn't It Work in the Third World?" *Security Dialogue* 32(3): 341–54.

Spear, Thomas. 2003. "Neo-Traditionalism and the Limits of Invention in British Colonial Africa." *Journal of African History* 44(1):3–27.

Spengler, Oswald. 1926. *The Decline of the West.* New York: Knopf.

Sperber, Jonathan. 2005. *The European Revolutions, 1848–1851.* 2nd ed. New York: Cambridge University Press.

Steen, Harold K. 1976. *The U.S. Forest Service: A History.* Seattle: University of Washington Press.

Stepan, Alfred C., and Juan J. Linz. 2011. "Comparative Perspectives on Inequality and the Quality of Democracy in the United States." *Perspectives on Politics* 9(4):841–56.

Stepan, Alfred C., and Graeme B. Robertson. 2003. "An 'Arab' More Than a 'Muslim' Electoral Gap." *Journal of Democracy* 14(3):30–44.

Stepan, Alfred C., Juan J. Linz, and Yogendra Yadav. 2010. "The Rise of 'State-Nations.'" *Journal of Democracy* 21(3):50–68.

Stille, Alexander. 1995. *Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic.* New York: Pantheon.

———. 2006. *The Sack of Rome: How a Beautiful European Country with a Fabled History and a Storied Culture Was Taken Over by a Man Named Silvio Berlusconi.* New York: Penguin Press.

Stokes, Susan C. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina." *American Political Science Review* 99(3): 315–25.

Stokes, Susan, et al. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics.* New York: Cambridge University Press.

Stone, Richard D. 1991. *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy.* New York: Praeger.

Suret-Canale, Jean. 1971. *French Colonialism in Tropical Africa, 1900-1945.* New York: Pica Press.

Sutherland, Gillian, ed. 1972. *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government.* Totowa, NJ: Rowman and Littlefield.

Tanzi, Vito. 2011. *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State.* New York: Cambridge University Press.

Tarr, Joel A. 1971. *A Study in Boss Politics: William Lorimer of Chicago.* Urbana: University of Illinois Press.

Tarrow, Sidney G. 1967. *Peasant Communism in Southern Italy.* New Haven: Yale University Press.

Taylor, Charles. 1989. *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

———, ed. 1994. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition.* Princeton: Princeton University Press.

Taylor, Frederick Winslow. 1911. *The Principles of Scientific Management.* New York: Harper.

Taylor, Jean Gelman. 2003. *Indonesia: Peoples and Histories.* New Haven: Yale University Press.

Theriault, Sean M. 2003. "Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People." *Journal of Politics* 65(1):50–68.

Thies, Cameron G. 2005. "War, Rivalry, and State Building in Latin America." *American Journal of Political Science* 49(3):451–65.

Thomas, Hugh. 1993. *The Conquest of Mexico.* London: Hutchinson.

Thomas, Melissa. 2009. "Great Expectations: Rich Donors and Poor Country Governments." Paper. Washington, D.C.: Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract-id=1333618.

Thompson, Margaret Susan. 1985. *The "Spider Web": Congress and Lobbying in the Age of Grant.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States AD 990–1990.* Cambridge, MA: Blackwell.

———. 2007. *Democracy.* New York: Cambridge University Press.

Titmuss, Richard M. 1971. *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy.* New York: Vintage Books.

Tocqueville, Alexis de. 1998. *The Old Regime and the Revolution.* Vol. 1. Chicago: University of Chicago Press.

———. 2000. *Democracy in America.* Chicago: University of Chicago Press.

Tönnies, Ferdinand. 1955. *Community and Association (Gemeinschaft und Gesellschaft).* London: Routledge.

Torsvik, Per. 1981. *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building.* Bergen: Universitetsforlaget.

Toynbee, Arnold. 1972. *A Study of History*. London: Oxford University Press.
Trebilcock, Michael J., and Robert J. Daniels. 2008. *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress*. Northampton, MA: Edward Elgar.
Tsai, Lily L. 2007. *Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. New York: Cambridge University Press.
———. 2012. "The Political Payoffs of Governance Reforms: How Citizens See and Judge the State in Authoritarian China." Unpublished paper.
Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
Tsoucalas, Constantine. 1978. "On the Problem of Political Clientelism in Greece in the Nineteenth Century." *Journal of the Hellenic Diaspora* 5(2):5–17.
Upham, Frank K. 1987. *Law and Social Change in Postwar Japan*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
van Creveld, Martin. 1982. *Fighting Power: German and U.S. Army Performance, 1939–1945*. Westport, CT: Greenwood Press.
van de Walle, Nicolas. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*. New York: Cambridge University Press.
———. 2004. *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
Van Riper, Paul P. 1958. *History of the United States Civil Service*. Evanston, IL: Row, Peterson.
———. 1983. "The American Administrative State: Wilson and the Founders—An Unorthodox View." *Public Administration Review* 43(6):477–90.
Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
Waisman, Carlos. 1987. *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences*. Princeton: Princeton University Press.
Wakeman, Frederic, Jr. 1985. *The Great Enterprise: The Manchu Reconstruction of Imperial Order in Seventeenth-Century China*. 2 vols. Berkeley: University of California Press.
Wallace, Elisabeth. 1977. *The British Caribbean from the Decline of Colonialism to the End of Federation*. Buffalo, NY: University of Toronto Press.
Wallison, Peter J. 2013. *Bad History, Worse Policy: How a False Narrative About the Financial Crisis Led to the Dodd-Frank Act*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
Walston, James. 1988. *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria*. New York: Routledge.
Watson, Harry L. 1985. "Old Hickory's Democracy." *Wilson Quarterly* 9(4):100–33.
Weber, Eugen. 1976. *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Weber, Max. 1930. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Scribner.

———. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.

———. 1978. *Economy and Society*. 2 vols. Berkeley: University of California Press.

Weyland, Kurt. 2009. "The Diffusion of Revolution: '1848' in Europe and Latin America." *International Organization* 63(3):391–423.

Wiebe, Robert H. 1967. *The Search for Order: 1877-1920*. New York: Hill and Wang.

Wiener, Martin J. 2004. *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1850–1980*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.

Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

Williams, Eric E. 1994. *Capitalism and Slavery*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Williams, T. Harry. 2011. *Lincoln and His Generals*. New York: Vintage Books.

Wilson, Dominic, and Raluca Dragusanu. 2008. *The Expanding Middle: The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality*. New York: Goldman Sachs Global Economics Paper No. 170.

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2(2):197–222.

Woo, Jung-En. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.

World Bank. 1993. *World Development Report 1993: The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.

———. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.

———. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, D.C.: World Bank.

———. 2008. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, D.C.: World Bank.

———. 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, D.C.: World Bank.

———. 2013. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, D.C.: World Bank.

Wright, Gavin. 2006. *Slavery and American Economic Development*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Wrong, Michela. 2001. *In the Footsteps of Mr. Kurtz: Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo*. New York: Harper.

———. 2010. *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower*. New York: Harper Perennial.

Yang Jisheng. 2012. *Tombstone: The Great Chinese Famine, 1958–1962*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Yang, Dali L. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Young, Crawford. 1994. *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press.

Zakaria, Fareed. 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: Norton.

———. 2008. *The Post-American World*. New York: Norton.

Zhao, Dingxin, and John A. Hall. 1994. "State Power and Patterns of Late Development: Resolving the Crisis of the Sociology of Development." *Sociology* 28(1):211–30.

Ziblatt, Daniel. 2006. "How Did Europe Democratize?" *World Politics* 58:311–38.

———. 2008. "Does Landholding Inequality Block Democratization? A Test of the 'Bread and Democracy' Thesis and the Case of Prussia." *World Politics* 60:610–41.



شكر وتقدير

أنا ممتن جداً لعدد من المؤسسات والأشخاص الذين ساعدوني في التحضير لهذا المجلد، وسابقه أيضا. لقد وجدت بيتاً مؤسسياً رائعاً في "مركز الديمقراطية والتنمية وحكم القانون" (CDDRL)، التابع لمعهد فريمان سبوغلي للدراسات الدولية في جامعة ستانفورد، برئاسة مديره لاري دياموند. أشخاص كثر قرأوا مخطوط الكتاب كاملاً أو أجزاء منه، وقدموا تعليقات ورؤى متبصرة وقيمة حول العديد من القضايا التي غطاها. زوجتي لورا هولمغرن قرأت المخطوط في فترة مبكرة ولم تتوان عن تقديم الدعم الكامل طوال السنوات التي استغرقتها كتابته، وكل الكتب التي سبقته.

أود أن أتقدم بشكر خاص لديفد أبيرنثي، والراحل جويل باركان، ومارغريت بويتين، وبروس كين، وغيرهارد كاسبر، وروبرتو دالمونتي، وتينو كويلار، ولاري دياموند، وجيوفانا دوري، وبيتر دنز، وكارل إيكنبيري، ودون إيمرسون، وموريس فيورينا، وآدام غارفنكل، وإيليرا كاراجا، وإيرك كرامون، وستيفن كراسنر، وميليسا لي، وبيتر لويس، وريو ماتسوزاكي، وإيان موريس، وبول أوكلمان، ودان أوكيموتو، وإيلينا باناريتيس، ومينكسن بي، ومارك بلاتنر، وآلاستر روبرتس، وريتشارد روبرتس، وإيرك إي. شميدت، وجيم شيهان، ولاندري سينه، وبيتر سكيري، وميليسا توماس، ولوكان واي، ودانيل زيبلات، والباحثين المساعدين جيسون وو، وبورون تشيونغ، وبريسيلا تشوي، وكاميل دادا، ونيكولاس دوغديل، وآلانا كيركلاند، وديفانشي باتيل. سامانثا ماسكي ولورين فايتسمان ساعدتاني كلتاهما في البحث وإخراج الكتاب ككل. وكنت قدمت أجزاء منه في حلقة دراسات التاريخ

العالمي بجامعة بيركلي، وجامعة بوغيت ساوند، ومركز بيلفر التابع لكلية كينيدي في جامعة هارفارد، ومركز التنمية العالمية، والمركز الأوربي ومركز الديمقراطية والتنمية وحكم القانون في جامعة ستانفورد؛ وأقدر كل التعليقات التي تلقيتها.

أنا ممتن جداً لمحرري في دار نشر فار وشتراوس وجيرو، إيرك تشينسكي، الذي قدم (كما في الكتاب الأول) إرشادات وحكمة لا تقدر بثمن حول كيفية تشذيب حججي ووجهات نظري وعرضها. أود أن أقدم شكراً خاصاً أيضا لأندرو فرانكلين في دار نشر بروفايل بوكس، وبولا روكو في شركة روكو للتحرير، وميزي فان دير بلوجيم في دار كونتاكت، التي أصدرت كل مؤلف كتبته. كذلك قامت سينثيا ميرمان بعمل بطولي في طباعة المخطوط وتحقيقه، وما كان هذا الكتاب ممكنا دون وكيلاتي الرائعات إستر نيوبيرغ وسوفي بيكر وبيتسي روبنز.

يود المترجمان شكر فريق عمل منتدى العلاقات العربية والدولية الذي أسهم في إنتاج هذا العمل بجزأيه: يوسف عبد الجليل، ومحمد الدميري، ورياض المسيبلي، وآلاء الصديق، وأسعد الظفيري، ومحمد عبد العزيز الهجين، وربيعة الشمري، ومحمد عباس.

الهوامش

المقدمة

1. انظر على سبيل المثال:
Peter J. Wallison, *Bad History, Worse Policy: How a False Narrative About the Financial Crisis Led to the Dodd-Frank Act* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 2013).
2. انظر:
Anat Admati and Martin Hellwig, *The Banker's New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do About It* (Princeton: Princeton University Press, 2013).
3. للاطلاع على سرد تفصيلي لكيفية تأثير السياسة في تنظيم القطاع المصرفي بعد الأزمة المالية، انظر:
Simon Johnson and James Kwak, *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown* (New York: Pantheon, 2010).
4. هذا التعريف مأخوذ من كتاب صمويل ب. هنتنغتون:
Political Order in Changing Societies (New Haven: Yale University Press, 2006), p. 12.
5. خيضت في بريطانيا معركة مشــابهة طويلة الأمد خلال القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، حيث مثلت الطبقة لا العرق القضية الجوهرية. وربما لأن التعبير عن مبدأ المســاواة كان أقل وضوحاً (لا يوجد في بريطانيا مكافــئ لــوثيقة الحقوق، وتبقى حتى اليوم ملكية دســتورية) تطلب الأمر مدة أطول لتطبيق حق التصويت الشامل للذكور البيض هناك مقارنة بالولايات المتحدة.
6. انظر:
Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001); Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the Revolution*, Vol. 1 (Chicago: University of Chicago Press, 1998); François Furet, *Interpreting the French Revolution* (New York: Cambridge University Press, 1981).
7. للاطلاع على لمحة عامة حول هذه الحوادث، انظر:
Georges Lefebvre, *The Coming of the French Revolution, 1789* (Princeton: Princeton University Press, 1947).
8. طالـب نابليـون نفســه بقانون جديد عــام 1800 بعد وقت قصير من اســتيلائه على الحكومــة الثورية في 18

برومير، وحضر شخصياً جلسات عدة من جلسات مجلس الدولة، الذي أشرف على صياغة المسودة. ونشر القانون أخيراً عام 1804. انظر:

Carl J. Friedrich, "The Ideological and Philosophical Background," in Bernard Schwartz, ed., *The Code Napoléon and the Common Law World* (New York: New York University Press, 1956).

9. انظر:

Martyn Lyons, *Napoleon Bonaparte and the Legacy of the French Revolution* (London: Macmillan, 1994), pp. 94–96.

10. انظر:

Jean Limpens, "Territorial Expansion of the Code," in Schwartz, *Code Napoléon.*

11. انظر:

Tocqueville, *The Old Regime*, pp. 118–24.

الفصل1: ما هو التطور السياسي؟

1. للاطلاع على تعريفات شائعة، انظر:

Rachel Kleinfeld, "Competing Definitions of the Rule of Law," in Thomas Carothers, ed., *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2006).

2. انظر:

S. N. Eisenstadt, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism* (Beverly Hills, CA: Sage, 1973).

3. Douglass C. North, John Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (New York: Cambridge University Press, 2009).

4. Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown, 2012).

5. للاطلاع على تعريفات لهذه التعابير، انظر:

Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 12–24; also the discussion in Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011), pp. 450–51.

6. الحجة التي تقول إن الديمقراطيات سوف تصحح أخطائها ذاتياً حين تواجه تحديات النخبة قدمها مانكور أولسن. انظر:

"Dictatorship, Democracy, and Development," *American Political Science Review* 87, no. 9 (1993): 567–76; North, Wallis, and Weingast, *Violence and Social Orders*; and Acemoglu and Robinson, *Why Nations Fail.*

7. انظر على سبيل المثال:

Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1988); Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986); Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma City: University of Oklahoma Press, 1991); Juan J. Linz and Alfred C. Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. An Introduction* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978); Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World* (New York: Times Books, 2008).

8. للاطلاع على نقد للتعريفات المعاصرة لـ«الحكومة»، انظر:

Claus Offe, "Governance: An 'Empty Signifier'?" *Constellations* 16, no. 4 (2009): 550–62; and Marc F. Plattner, "Reflections on 'Governance,' " *Journal of Democracy* 24, no. 4 (2013): 17–28.

9. عبرتُ عن بعض الآراء حول البنية المرغوبة للمؤسسات الدولية في كتاب:

America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy (New Haven: Yale University Press, 2006), chap. 6.

10. انظر:

Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Vol. 1: *A History of Power from the Beginning to AD 1760* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

الفصل 2: أبعاد التطور

1. للاطلاع على لمحة عامة، انظر:

Eric Hobsbawm, *The Age of Capital, 1848-1875* (New York: Vintage Books, 1996), chap. 1

2. انظر:

Ferdinand Tönnies, *Community and Association* (*Gemeinschaft und Gesellschaft*) (London: Routledge, 1955).

3. Max Weber, *Economy and Society* (Berkeley: University of California Press, 1978); Émile Durkheim, *The Division of Labor in Society* (New York: Macmillan, 1933); Henry Maine, *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and Its Relation to Modern Idea* (Boston: Beacon Press, 1963).

4. انظر على سبيل المثال:

Joel Mokyr, ed., *The Economics of the Industrial Revolution* (Totowa, NJ: Rowman & Allanheld, 1985); Mokyr, *The British Industrial Revolution: An Economic Perspective* (Boulder, CO: Westview Press, 1999); Douglass C. North and Robert P. Thomas, *The Rise of the Western World* (New York: Cambridge University Press, 1973); Nathan Rosenberg and L. E. Birdzell, *How the West Grew Rich* (New York: Basic Books, 1986); David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor* (New York: Norton, 1998).

5. للاطلاع على لمحة عامة، انظر:

Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003).

6. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 32-92.

7. انظر على سبيل المثال:

D. Fearon and David Laiti, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War," *American Political Science Review 97 (2003)*: 75-90; Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* (New York: Oxford University Press, 2007); Collier, *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy* (Oxford: Oxford Economic Papers, 2006); Collier, Anke Hoeffler, and Dominic Rohner , *Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War* (Oxford: Oxford Economic Papers, 2007).

8. World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington, D.C.: World Bank, 2011).

9. انظر:

William R. Easterl, "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?" *Economic Development and Cultural Change*, 49 no. 4 (2001); Fearon and Laitin, "Ethnicity, Insurgency and Civil War."

10. انظر:

World Bank Development Indicators and Global Development Finance; U.S. Bureau of Labor Statistics.

11. الأرقام مأخوذة من:

Larry Diamond, "The Financial Crisis and the Democratic Recession," in Nancy Birdsall and Francis Fukuyama, eds., *New Ideas in Development after the Financial Crisis* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011).

انظر أيضاً:

Huntington, *The Third Wave*.

12. انظر:

Alfred C. Stepan and Graeme B. Robertson, "An 'Arab' More Than a 'Muslim' Electoral Gap," *Journal of Democracy* 14 , (no. 3) (2003): 30-44.

13. United Nations Development Program, Arab Human Development Reports, www.arab-hdr.org /
14. UNDP, Arab Human Development Reports, www.arab-hdr.org /data / indicators/2012-31.aspx.
15. فيما يتعلق بتأثير وسائل التواصل الاجتماعي في الربيع العربي، انظر:
Eric Schmidt and Jared Cohen, *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business* (New York: Knopf, 2013).

الفصل 3: البيروقراطية

1. وصف ذلك في كتاب:
Lant Pritchett, Michael Woolcock, and Matt Andrews, *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure* (Washington, D.C.: Center for Global Development Working Paper No. 234, 2010).
2. انظر:
World Bank DataBank, http://databank.worldbank .org /data /home .aspx .
3. Karl Polanyi and C. W. Arensberg, *Trade and Market in the Early Empires* (New York: Free Press, 1957).
4. معايير فيبر هي:
1) لا يكون البيروقراطيون أحراراً شخصياً وخاضعين للسلطة إلا في مجال محدد.
2) ينظم البيروقراطيون ضمن تراتبية مناصب محددة بوضوح.
3) لكل منصب مجال محدد للكفاءة.
4) تشغل المناصب عبر علاقة تعاقدية حرة.
5) يتم اختيار المرشحين اعتماداً على قاعدة المؤهلات التقنية.
6) يتلقى البيروقراطيون رواتب ثابتة.
7) يعامل المنصب بوصفه الشغل الوحيد لشاغله.
8) المنصب يشكل حياة مهنية.
9) لا بد من فصل بين الملكية والإدارة.
10) يخضع المسؤولون لانضباط صارم وتحكم دقيق. انظر:
Economy and Society (Berkeley: University of California Press, 1978), 1: 220–21.
5. من الدراسات القليلة التي حاولت تحديد السمات المميزة للحكومات وفقاً لفيبر وربطها بالنتائج والمخرجات:
James E. Rauch and Peter B. Evans, "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries," *Journal of Public Economics* 75 (2000): 45–71; and Rauch and Evans, "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth," *American Sociological Review* 64 (1999): 748–65.

6. Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 2011).

7. يعتمد هذا المؤشر على استطلاعات للأشخاص الذين يقومون بمشروعات تجارية في بلدان مختلفة. انظر:
http://transparency.org/policy research/surveys indices/cpi.

8. انظر:
Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (New York: Scribner, 1930), p. 181.

9. انظر:
Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1988), p. 4.

10. انظر:
Pritchett, Woolcock, and Andrews, *Capability Traps?*

11. انظر:
James S. Coleman et al., *Equality of Educational Opportunity* (Washington, D.C.: Department of Health, Education and Welfare, 1966).

12. يعد موقع الصين إلى يسار روسيا مضللاً قليلاً. إذ تحتفظ الصين بقطاع ضخم مملوك للدولة تبقى عائداته في متناولها لكنه لا يظهر بالضرورة على شكل ضرائب.

الفصل 4: بروسيا تبني دولة

1. انظر:
Hajo Holborn, *A History of Modern Germany 1648–1840* (Princeton: Princeton University Press, 1982), pp. 22–23.

2. انظر:
Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy: The Prussian Experience, 1660–1815* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1958), pp. 8–10.

3. للاطلاع على مناقشة حول مساعي أسرة هوهنزولرن المبكرة لإخضاع أمراء الحرب الأرستقراطيين، انظر:
Otto Hintze, *The Historical Essays of Otto Hintze* (New York: Oxford University Press, 1975), pp. 38–39.

وفيما يتعلق بعصابات قطاع الطرق المتجولة والثابتة، انظر:
Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development."

وللاطلاع على مناقشة لهذا المفهوم، انظر:
Fukuyama, *Origins of Political Order*, pp. 303–304.

4. انظر:
Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, pp. 36–37.

5. انظر:

Holborn, *History of Modern Germany*, pp. 190–91.

6. انظر:

Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, p. 40.

7. انظر:

Philip S. Gorski, *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe* (Chicago: University of Chicago Press, 2003), pp. 79–113.

8. انظر:

Hintze, *Historical Essays*, p. 45.

لكن فيليب غورسـكي يؤكد أن بعض من أهم التغيرات المؤسسـية جرت في أثناء حكم فريدريك وليام، حين لم تكن بروسـيا تحت ضغط عسكري مكثف. وهذا يشير بدلالته إلى أن لبناء الدولة البروسية جذوراً دينية إضافة إلى تلك المتعلقة بالأمن القومي.

Disciplinary Revolution, pp. 12–15.

9. حول هذا العصر، انظر:

Holborn, *History of Modern Germany*, pp. 246–48.

10. انظر:

Hans-Eberhard Mueller, *Bureaucracy, Education, and Monopoly: Civil Service Reforms in Prussia and England* (Berkeley: University of California Press, 1984), pp. 43–45.

11. انظر:

Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, pp. 73–87; Mueller, *Bureaucracy, Education, and Monopoly*, pp. 58–61.

12. انظر:

Alexandre Kojève, *Introduction a la Lecture de Hegel* (Paris: Gallimard, 1947).

13. Holborn, *History of Modern Germany*, pp. 396–97.

14. Ibid., p. 413.

15. انظر:

Mueller, *Bureaucracy, Education, and Monopoly*, pp. 136–37, 162–63.

16. Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, p. 211.

17. Ibid., p. 182.

18. فيما يتعلق بالأصول النظرية للدولة اللاشخصانية وأهمية هوبز، انظر:

Harvey C. Mansfield, Jr., *Machiavelli's Virtue* (Chicago: University of Chicago Press, 1996), pp. 281–94.

19. Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, pp. 46–56.

20. انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, p. 276.

21. انظر:

René David, *French Law: Its Structure, Sources, and Methodology* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1972), p. 36.

22. Holborn, *History of Modern Germany*, pp. 272–74; Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, pp. 190–91.

23. انظر:

James J. Sheehan, *German History, 1770–1866* (New York: Oxford University Press, 1989), p. 428.

24. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 20.

25. انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, pp. 264–67.

26. الدرجة التي وصلت إليها البيروقراطيات في تقييد الأباطرة الصينيين في أواخر عهد أسرة مينغ ومحاصرتهم، موضحة في كتاب:

Ray Huang, *1587, a Year of No Significance: The Ming Dynasty in Decline* (New Haven: Yale University Press, 1981).

انظر أيضاً

Fukuyama, *Origins of Political Order*, pp. 307–308.

27. Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, p. 191.

حتى في عهد فريدريك، كانت البيروقراطية البروسية كبيرة إلى حد أنه عجز عن السيطرة عليها ولاسيما خارج برلين، وخارج نطاق المجالات ذات الأهمية الخاصة له، مثل الجيش والسياسة الخارجية.

28. ورد في:

Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, p. 201.

29. انظر:

Martin Shefter, *Political Parties and the State: The American Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1994).

30. Ibid., p. 41.

31. انظر:

Gordon A. Craig, *The Politics of the Prussian Army, 1640–1945* (New York: Oxford University Press, 1964), pp. 76–81.

32. Ibid., pp. 217–19, 255–95.

33. انظر:

David Schoenbaum, *Hitler's Social Revolution* (Garden City, NY: Doubleday, 1966), pp. 202–207.

34. Ibid., p. 205.

35. انظر:

Shefter, *Political Parties and the State*, p. 42.

الفصل 5: الفساد

1. حول هذه الخطبة، ودور ولفنسون في تشجيع أجندة الحكم الرشيد، انظر:

Sebastian Mallaby, *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations* (New York: Penguin Press, 2004), pp. 176–77.

2. انظر:

Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review* 64, no. 3 (1974): 291–303.

3. تشمل الأعمال الأساسية حول ظاهرة الفساد العامة:

Robert Brooks, "The Nature of Political Corruption," *Political Science Quarterly* 24, no. 1 (1909): 1–22; Joseph S. Nye, Jr., "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review* 61, no. 2 (1967): 417–27; James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972); Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978), and *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 1999); Daniel Kaufmann, "Corruption: The Facts," *Foreign Policy* 107 (1997): 114–31; A. W. Goudie and David Stasavage, "A Framework for an Analysis of Corruption," *Crime, Law and Social Change* 29, no. 2–3 (1998): 113–59; Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption*, 3rd ed. (New Brunswick, NJ: Transaction, 2001); Robert Leiken, "Controlling the Global Corruption Epidemic," *Foreign Policy* 105 (1997): 55–73; Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988), and *Tropical Gangsters: One Man's Experience with Development and Decadence in Deepest Africa* (New York: Basic Books, 1990); Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108, no. 3 (1993): 599–617; Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005.

4. انظر على سبيل المثال التعريف في كتاب:

Johnston, *Syndromes of Corruption*, p. 11.

5. فيما يتعلق بالامبراطور وانلي، انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, p. 312.

6. انظر:

José Anson, Oliver Cadot, and Marcelo Olarreaga, *Import-Tariff Evasion and Customs Corruption: Does PreShipment Inspection Help?* (Washington, D.C.: World Bank, 2003).

7. انظر:

North, Wallis, and Weingast, *Violence and Social Orders*.

8. انظر:

Mushtaq H. Khan and Jomo Kwame Sundaram, eds., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (New York: Cambridge University Press, 2000).

9. ثمة أدبيات ضخمة عن الزبائنية. انظر:

Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson, eds., *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (New York: Cambridge University Press, 2007); Frederic Charles Schaffer, ed., *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007); Paul D. Hutchcroft, "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development," *Political Studies* 45, no. 3 (1997): 649–58; Luigi Manzetti and Carole J. Wilson, "Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?" *Comparative Political Studies* 40, no. 8 (2007): 949–70; Philip Keefer and Razvan Vlaicu, "Democracy, Credibility, and Clientelism," *Journal of Law, Economics, and Organization* 24, no. 2 (2008): 371–406.

10. انظر:

S. N. Eisenstadt and L. Roniger, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), p. 43.

11. هكذا يصف جيمز سكوت (في كتابه: *Comparative Political Corruption*) نظام المحسوبية في تايلاند قبل الديمقراطية والنظام الزبائني في غانا والهند.

12. انظر التعريف في كتاب:

Simona Piattoni, ed., *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 6–7.

13. للاطلاع على تحليل واسع لهذه الظاهرة، انظر:

Susan Stokes et al., *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics* (New York: Cambridge University Press, 2013).

14. للاطلاع على لمحة عامة عن الطرائق التي تستخدمها الزبائنية لتقويض الديمقراطية، انظر:

Susan C. Stokes, "Is Vote Buying Undemocratic?" in Schaffer, *Elections for Sale.*

15. للاطلاع على مزيد من النقاش حول هذه القضية، انظر:

Merilee S. Grindle, *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012), chap. 1.

16. انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, chap. 2.

17. فيما يتعلق بهذه المشكلة، انظر:

Susan C. Stokes, "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina," *American Political Science Review* 99, no. 3 (2005): 315–25;

and Simeon Nichter, "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot," *American Political Science Review* 102, no. 1 (2008): 19–31.

18. فيما يتعلق بهذه النقطة، انظر:

Elizabeth Carlson, *Great Expectations: Explaining Ugandan Voters' Ethnic Preferences* (forthcoming); Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India* (New York: Cambridge University Press, 2004).

19. تظهر دراسة إيريك كرامون حول شراء الأصوات في كينيا أن المناطق الأكثر خضوعاً للحملات الانتخابية الزبائنية في أثناء الانتخابات تتلقى مستويات أعلى من المنافع المحسوبية، ومنها منافع عامة مستهدفة. انظر:

"Vote Buying and Accountability in Democratic Africa" (PhD diss., University of California, Los Angeles, 2013).

20. استخدم هذا التعبير في سياق الحديث عن إفريقيا المعاصرة في كتاب ريتشارد جوزيف:

Richard A. Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic* (New York: Cambridge University Press, 1987).

لكن استخدام جوزيف لـ«اختلاس الوقف» أوسع نطاقاً لأنه يشمل الزبائنية.

21. انظر:

Nicolas van de Walle, "Meet the New Boss, Same as the Old Boss? The Evolution of Political Clientelism in Africa," in Kitschelt and Wilkinson, *Patrons, Clients, and Policies.*

22. فيما يتعلق بهذه النقطة، انظر:

Philip Keefer, "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies," *American Journal of Political Science* 51, no. 4 (2007): 804–21.

23. انظر:

Chin-Shou Wang and Charles Kurzman, "The Logistics: How to Buy Votes," in Schaffer, *Elections for Sale.*

24. انظر:

Kanchan Chandra, "Ethnicity and the Distribution of Public Goods in India" (draft paper, 2010).

25. للاطلاع على هذه الحجة، انظر:

Mushtaq H. Khan, "Markets, States, and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries," *Democratization* 12, no. 5 (2005): 704–24.

26. انظر:

Shefter, *Political Parties and the State.* For a broad comparative overview of patronage systems, see Grindle, *Jobs for the Boys.*

الفصل 6: منبت الديمقراطية

1. انظر:

Friedrich Schneider and Dominik H. Enste, *The Shadow Economy: An International Survey* (New York: Cambridge University Press, 2002), pp. 34–36.

2. انظر:

Jane Schneider, *Italy's "Southern Question": Orientalism in One Country* (New York: Berg, 1998); Judith Chubb, *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities* (New York: Cambridge University Press, 1982); P. A. Allum, *Politics and Society in Post-War Naples* (Cambridge: Cambridge University Press, 1973); Sidney G. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*(New Haven: Yale University Press, 1967).

3. Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993), pp. 75–78.

4. انظر:

Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Glencoe, IL: Free Press, 1958), pp. 85, 115–16.

5. Joseph LaPalombara, *Interest Groups in Italian Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1964), p. 38.

6. Tarrow, *Peasant Communism*, pp. 54–55.

7. انظر:

Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

8. Apostolis Papakostas, "Why Is There No Clientelism in Scandinavia?" in Piattoni, *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, p. 46.

9. انظر:

Keith R. Legg, *Politics in Modern Greece* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1969), pp. 36–37.

10. انظر:

Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York: Free Press, 1995), pp. 97–101.

11. انظر:

Papakostas, "Why Is There No Clientelism in Scandinavia?" p. 48.

12. أدين بالفضل على هذه الملاحظة إلى إلينا باناريتيس.

13. انظر:

Legg, *Politics in Modern Greece*, pp. 52-56.

14. انظر:

Nicos P. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America* (New York: St. Martin's Press, 1986), pp. 40–41.

15. Nicos P. Mouzelis, "Capitalism and the Development of the Greek State," in Richard Scase, ed., *The State in Western Europe* (New York: St. Martin's Press, 1980), pp. 245–46.

16. انظر:

Constantine Tsoucalas, "On the Problem of Political Clientelism in Greece in the Nineteenth Century," *Journal of the Hellenic Diaspora* 5, no. 1 (1978): 1–17.

17. Mouzelis, "Capitalism and the Development of the Greek State," p. 242.

18. Ibid., p. 244; George Th. Mavrogordatos, "From Traditional Clientelism to Machine Politics: the Impact of PASOK Populism in Greece," *South European Society and Politics* 2, no. 3 (1997): 1–26.

19. انظر:

Legg, *Politics in Modern Greece*, pp. 128–29; Christos Lyrintzis, "Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of 'Bureaucratic Clientelism'?" *West European Politics* 7, no. 2 (1984): 99–118.

20. بالنسبة لحقبة ما بين الحربين، انظر:

George Th. Mavrogordatos, *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922–1936* (Berkeley: University of California Press, 1983).

21. انظر:

Lyrintzis, "Political Parties in Post-Junta Greece," p. 103; Takis S. Pappas, *Making Party Democracy in Greece* (New York: St. Martin's Press, 1999).

22. جرت مناقشة هذه الحالات إضافة إلى اثنتين أخريين في:

Mavrogordatos, "From Traditional Clientelism to Machine Politics."

23. انظر:

John Sfakianakis, "The Cost of Protecting Greece's Public Sector," *International Herald Tribune*, October 10, 2012.

يقدر تقرير أصدرته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عن القطاع العام اليوناني عدد موظفي الحكومة بمليون موظف عام 2008، أو نحو 22 في المئة من القوة العاملة. انظر:

Organization for Economic Cooperation and Development, *Greece: Review of the Central Administration* (Paris: OECD Public Governance Reviews, 2011), pp. 71–72.

24. انظر:

Susan Daley, "Greek Wealth Is Everywhere but Tax Forms," *New York Times*, May 1, 2010; see also Daley, "Greece's Efforts to Limit Tax Evasion Have Little Success," *New*

York Times, May 29, 2010; Schneider and Enste, *Shadow Economy*, p. 36; Friedrich Schneider and Robert Klinglmair, "Shadow Economies Around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy* 21 (2005): 598–642.

25. انظر:

Fukuyama, *Trust*, chap. 1.

الفصل 7: إيطاليا وتوازن الثقة المتدنية

1. انظر:

Judith Chubb, *Patronage, Power, and Property in Southern Italy: A Tale of Two Cities* (New York: Cambridge University Press, 1983), p. 1.

2. انظر:

"Naples Blasts Berlusconi as Garbage Piles Up," *Newsweek*, October 27, 2010.

3. Rachel Donadio, "Corruption Seen as Steady Drain on Italy's South," *New York Times*, October 8, 2012, p. A1.

4. انظر:

Putnam, *Making Democracy Work*, pp. 67–82.

5. عاين بوتنام عوامل تفسيرية محتملة أخرى مثل مستوى التعليم، والاستقطاب الأيديولوجي، وإجماع الناخبين على قضايا السياسة، ومعدلات الإضرابات، وحكم الأحزاب الشيوعية. لكن لم يتصل أي منها بعلاقة قوية مع الفوارق الملاحظة في أداء الحكومة.

Ibid, pp. 116–17.

6. Ibid, pp. 121–36

7. تقيدت سلطة الملكية في بولندا وهنغاريا بالدساتير والضوابط الكابحة لسلطة الملك. أما عجز الملوك عن كبح سلطة الأرستقراطية بالمقابل فهو أحد الأسباب الكامنة وراء إلغاء النخب من ملاك الأراضي لحقوق الفلاحين على نحو مطرد منذ نهاية القرن الخامس عشر. وهكذا، تبدو حالة إيطاليا الجنوبية عشية التوحيد أكثر شبها بهذين البلدين من بروسيا حيث وجدت ملكية ممركزة وقوية. انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Orders*, pp. 373–85.

8. قدم باولو ماتيا دوريا الحجة على ذلك وانتقده بينيديتو كورسي. انظر:

Gambetta, *Sicilian Mafia*, p. 77.

9. انظر:

P. A. Allum, *Italy—Republic Without Government?* (New York: Norton, 1973), p. 9.

10. Ibid., pp. 3–4.

11. انظر:

Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, p. 20.

12. للاطلاع على تاريخ لهذا التعبير، انظر:

Richard P. Saller, *Personal Patronage Under the Early Empire* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), pp. 8–11.

13. انظر:

Luigi Graziano, "Patron-Client Relationships in Southern Italy," *European Journal of Political Research* 1, no. 1 (1973): 3–34.

14. انظر:

Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, pp. 19–21; James Walston, *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), pp. 48–49.

15. انظر:

Graziano, "Patron-Client Relationships," p. 13; Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, pp. 16–17.

كانت غالبية النخبة المالكة للأراضي الجنوبية، كحال مثيلتها في أميركا اللاتينية، لكن تختلف عن طبقات ملاك الأراضي في إنكلترا، من الملاك أصحاب الريوع الذين عاشوا في المدن (Chubb, p. 17). عنى ذلك في دلالته عدم وجود طبقة ملاك من رجال الأعمال من النوع الذي حفز الثورة في الزراعة التجارية في إنكلترا، كما أن معايير الحياة في المدينة وضعتها هذه النخبة التقليدية لا البورجوازية الصناعية.

16. انظر:

Graziano, "Patron-Client Relationships," pp. 8–9.

17. Gambetta, *Sicilian Mafia*, pp. 15–33, 83.

18. فيما يتعلق بأصول المافيا، انظر:

Alexander Stille, *Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic* (New York: Pantheon, 1995), pp. 14–17.

لم تكن المافيا أولى المنظمات الإجرامية التي تملأ الفراغ الذي خلفته الدولة ولا آخرها. الأمثلة المعاصرة تجسدها القوى شبه العسكرية التي أصابت بآفتها كولومبيا، حيث واجهت الدولة تاريخياً صعوبة هائلة في ممارسة سلطتها بسبب الطبيعة الجبلية للبلد وأدغاله الكثيفة. بينما بدأ ملاك الأراضي الأغنياء الذين تعرضوا لتهديد رجال العصابات من الجماعات اليسارية مثل «القوات المسلحة الثورية الكولومبية» (FARC)، و«جيش التحرير الوطني» (ELN)، استئجار ميليشيات مسلحة لحماية مزارعهم. ارتقت هذه الجماعات إلى منظمات مستقلة تملك قوة نارية مؤثرة وأخذت تتفرع إلى منظمات لتجارة المخدرات والابتزاز إضافة إلى جملة من الأنشطة الإجرامية الأخرى. كما أن كارتيلات المخدرات التي تشتغل في المكسيك في القرن الحادي والعشرين تستغل دولة عانت (ولا تزال تعاني) ضعفاً تاريخياً في قدرة الشرطة على حماية حقوق المواطنين الأساسية وتطبيقها.

قدم هذا التعريف الكلاسيكي في:

Carl J. Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2nd ed. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

19. انظر أيضاً:

Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000).

20. Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, pp. 24–27.

21. انظر:

Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, pp. 101–102.

22. انظر:

Walston, *The Mafia and Clientelism*, pp. 52–56; Robert Leonardi and Douglas A. Wertman, *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance* (New York: St. Martin's Press, 1989); Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, pp. 56–64; Allum, *Politics and Society in Post-War Naples*, pp. 62–68; Graziano, "Patron-Client Relationships," pp. 24–27.

23. فيما يتعلق بالثقافات الفرعية البيضاء والحمراء في إيطاليا، انظر:

Paul Ginsborg, *Italy and Its Discontents: Family, Civil Society, State 1980–2001* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 102–104.

24. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, pp. 25–26.

25. Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, p. 30.

26. ورد في:

ibid., p. 75.

27. انظر:

Ginsborg, *Italy and Its Discontents*, p. 203.

28. ورد في:

ibid., p. 181.

29. انظر:

Alexander Stille, *The Sack of Rome: How a Beautiful European Country with a Fabled History and a Storied Culture Was Taken Over by a Man Named Silvio Berlusconi* (New York: Penguin Press, 2006), pp. 120–26.

30. انظر:

Ginsborg, *Italy and Its Discontents*, pp. 204–205.

31. Ibid., pp. 205–208.

32. فيما يتعلق بتاريخ فالكوني وبورسلينو، انظر:

Stille, *Excellent Cadavers*.

33. Stille, *Sack of Rome*, pp. 189–96.

34. انظر:

Rachel Donadio, "Sicily's Fiscal Problems Threaten to Swamp Italy," *New York Times*, July 23, 2012, p. A4.

35. أثيرت هذه النقطة في:

Gianfranco Pasquino, "Leaders, Institutions, and Populism: Italy in a Comparative Perspective," in Gianfranco Pasquino, James L. Newell, and Paolo Mancini, eds., *The Future of the Liberal Western Order: The Case of Italy* (Washington, D.C.: Transatlantic Academy, 2013).

36. انظر:

Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, pp. 219–32; Simona Piattoni, " 'Virtuous Clientelism': The Southern Question Resolved?" in Schneider, *Italy's "Southern Question"*; Mario Caciagli, "The Long Life of Clientelism in Southern Italy," in Junichi Kawata, ed., *Comparing Political Corruption and Clientelism* (Hampshire, UK: Ashgate, 2006).

37. فيما يتعلق بموضوع العلاقة عموماً بين الثقة والحكومة الرشيدة، انظر:

Rothstein, *The Quality of Government*, pp. 164–92.

الفصل 8: المحسوبية والإصلاح

1. للاطلاع على مناقشة حول طبيعة الخدمة في الحكومة في إنكلترا القرن الثامن عشر، انظر:

Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration Since the Eighteenth Century* (New York: Augustus M. Kelley, 1969), pp. 22–28.

2. ورد في:

ibid., pp. 53–54.

3. انظر:

J. M. Bourne, *Patronage and Society in Nineteenth-Century England* (Baltimore: Edward Arnold, 1986), pp. 18–19.

4. E. N. Gladden, *Civil Services of the United Kingdom, 1855–1970* (London: Frank Cass, 1967), p. 2.

5. انظر:

Bourne, *Patronage and Society*, p. 59.

6. انظر:

Richard A. Chapman, *The Higher Civil Service in Britain* (London: Constable, 1970), pp. 12–13.

7. Ibid., p. 15.

8. Bourne, *Patronage and Society*, p. 32.

9. انظر:

Edward Hughes, "Sir Charles Trevelyan and Civil Service Reform, 1853–5," *English Historical Review* 64, no. 250 (1949): 53–88.

10. انظر:

John Greenaway, "Celebrating Northcote/Trevelyan: Dispelling the Myths," *Public Policy and Administration* 19, no. 1 (2004): 1–14.

11. انظر:

Chapman, *Higher Civil Service*, p. 20; Gladden, *Civil Services of the United Kingdom*, pp. 19–21.

12. انظر:

S. E. Finer, "The Transmission of Benthamite Ideas 1820–50," and Alan Ryan, "Utilitarianism and Bureaucracy: The Views of J. S. Mill," in Gillian Sutherland, ed., *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government* (Totowa, NJ: Rowman and Littlefield, 1972).

13. انظر:

Shefter, *Political Parties and the State*, p. 47.

14. Albert O. Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph* (Princeton: Princeton University Press, 1977).

15. Chapman, *Higher Civil Service*, pp. 18–19.

16. انظر:

Richard A. Chapman, *The Civil Service Commission 1855–1991: A Bureau Biography* (New York: Routledge, 2004), p. 12.

17. انظر:

Jennifer Hart, "The Genesis of the Northcote-Trevelyan Report," in Sutherland, *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government*.

18. Chapman, *Civil Service Commission*, pp. 17–24.

19. Chapman, *Higher Civil Service*, pp. 29–30.

20. انظر:

Leon Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1969), p. 24.

21. Morton Keller, *America's Three Regimes: A New Political History* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 136–37.

22. Shefter, *Political Parties and the State*, pp. 50–51.

23. انظر:

Henry Pelling, *The Origins of the Labour Party, 1880–1900* (Oxford: Clarendon Press, 1965), chap. 8.

24. انظر:

Gladden, *Civil Services of the United Kingdom*, pp. 18–40.

25. للاطلاع على وصف للإصلاح في تسعينيات القرن العشرين، انظر:

Michael Barber, *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services* (London: Methuen, 2008).

الفصل 9: الولايات المتحدة تبتكر الزبائنية

1. انظر:

Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 93–139.

2. قدمت هذه الحجة قبل هنتنغتون في كتاب:

Louis Hartz, *The Founding of New Societies* (New York: Harcourt, 1964).

3. انظر:

Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 98; Huntington, "Political Modernization: America vs. Europe," *World Politics* 18 (1966): 378–414.

4. Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, 1955).

5. انظر:

Seymour Martin Lipset, *The First New Nation* (New York: Basic Books, 1963), and Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (New York: Norton, 1996).

6. انظر:

Lipset, *American Exceptionalism*, pp. 113–16.

7. المكونات الأربعة الأخرى هي الفردانية، والمساواة (بوصفها تساوي الفرص لا النتائج)، والشعبوية، وسياسة عدم التدخل في الاقتصاد.

8. انظر:

Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 58–64.

9. Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 17–18.

10. Mosher, *Democracy and the Public Service*, p. 63.

11. Ibid., p. 62.

12. انظر:

Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920* (New York: Cambridge University Press, 1982), pp. 31–32.

13. انظر:

Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service* (Evanston, IL: Row, Peterson, 1958), p. 24.

14. Michael C. LeMay, ed., *Transforming America: Perspectives on U.S. Immigration* (Santa Barbara, CA: Praeger, 2013), chap. 3, table 3.11.

15. Mosher, *Democracy and the Public Service*, p. 61.

16. انظر:

Susan E. Scarrow, "The Nineteenth-Century Origins of Modern Political Parties: The Unwanted Emergence of Party-Based Politics," in Richard S. Katz and William J. Crotty, eds., *Handbook of Party Politics* (Thousand Oaks, CA: Sage, 2006).

17. انظر:

William J. Crotty, "Party Origins and Evolution in the United States," ibid., p. 27; Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, pp. 20–21.

18. للاطلاع على لمحة عامة لوظائف الأحزاب السياسية، انظر:

Gabriel A. Almond et al., *Comparative Politics: A Theoretical Framework*, 5th ed. (New York: Pearson Longman, 2004), chap. 5; and Richard Gunther and Larry Diamond, "Types and Functions of Political Parties," in Larry Diamond and Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001).

19. لهذا السبب، يعد تطور الأحزاب السياسية مكوناً محورياً في نظرية هنتنغتون عن التطور السياسي. انظر:

Political Order in Changing Societies, pp. 397–461.

20. فيما يتعلق بخلفية جاكسون، انظر:

Harry L. Watson, "Old Hickory's Democracy," *Wilson Quarterly* 9, no. 4 (1985): 100–33.

21. انظر:

Walter Russell Mead, "The Jacksonian Tradition and American Foreign Policy," *National Interest* 58 (1999): 5–29; Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York: Knopf, 2001); Mead, "The Tea Party and American Foreign Policy," *Foreign Affairs* 90, no. 2 (2011).

22. للاطلاع على لمحة عامة، انظر:

David Hackett Fischer, *Albion's Seed: Four British Folkways in America* (New York: Oxford University Press, 1991), pp. 605–782.

23. Ibid., p. 615.

24. Ibid, pp. 621–32.

25. انظر:

Jack H. Knott and Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987), p. 16.

26. ورد في:

Ingraham, *Foundation of Merit*, p. 20.

27. انظر:

Kenneth J. Meier, "Ode to Patronage: A Critical Analysis of Two Recent Supreme Court Decisions," *Public Administration Review* 41, no. 5 (1981): 558–63.

28. David A. Schultz and Robert Maranto, *The Politics of Civil Service Reform* (New York: Peter Lang, 1998), p. 38.

في الواقـع، لم ينخرط جاكسـون في عملية تطهير بالجملة لأصحاب المناصب السـابقين؛ وسـوف يرتقي نظام المناوبة بالتدريج على مدى العقود القادمة.

Matthew A. Crenson, *The Federal Machine: Beginning of Bureaucracy in Jacksonian America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975), p. 55.

29. لم تسـيس السـلطة التنفيذية دفعة واحدة؛ إذ لم يجر جاكسـون نفسه سـوى عدد محدود من التعيينات، ولم ينخفض عدد أصحاب المناصب من النخبة إلا بنسبة 7 في المئة في عهد جاكسون. انظر:

Mosher, *Democracy and the Public Service*, p. 63; Erik M. Eriksson, "The Federal Civil Service Under President Jackson," *Mississippi Valley Historical Review* 13, no. 4 (1927): 517–40.

30. انظر:

Skowronek, *Building a New American State*, p. 24.

31. Ibid., p. 25.

32. يشير سكورونيك إلى قضية «دريد سكوت» عام 1857 بوصفها مثالاً للمحاكم التي تتبنى سياسة مستقلة حين يفشـل الكونغرس (ibid., p. 29). ويمكننا الإشـارة إلى قرارات التجريد في القـرن العشرين، مثل قراري «رو ضد ويد» أو «إيه تي & تي»، بوصفهما نموذجين للمحاكم التي تؤدي وظائف تشريعية وإدارية (على التوالي) .

33. انظر:

Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results," *European Journal of Sociology* 25, no. 2 (1984): 185–213.

34. انظر:

Schultz and Maranto, *Politics of Civil Service Reform*, p. 43; Ingraham, *Foundation of Merit*, p. 21.

35. انظر:

Harry J. Carman and Reinhard H. Luthin, *Lincoln and the Patronage* (New York: Columbia University Press, 1943), p. 300.

36. انظر:

T. Harry Williams, *Lincoln and His Generals* (New York: Vintage Books, 2011), pp. 10–11.

37. Margaret Susan Thompson, *The "Spider Web": Congress and Lobbying in the Age of Grant* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985), p. 215.

38. انظر:

Clayton R. Newell and Charles R. Shrader, *Of Duty Well and Faithfully Done: A History of the Regular Army in the Civil War* (Lincoln: University of Nebraska Press, 2011), p. 3.

39. انظر:

Keller, *America's Three Regimes*, p. 137.

40. انظر:

Scott C. James, "Patronage Regimes and American Party Development from 'The Age of Jackson' to the Progressive Era," *British Journal of Political Science* 36, no. 1 (2006): 39–60.

41. ورد في:

Keller, *America's Three Regimes*, p. 136.

42. فيما يتعلق بأسـباب ديمومة «الماكينات» السياسـية إلى هذا الحد في الشرق والغرب الأوسـط، دون أن تترسخ في الغرب أبداً، انظر:

Martin Shefter, "Regional Receptivity to Reform: The Legacy of the Progressive Era," *Political Science Quarterly* 98, no. 3 (1983): 459–83.

43. انظر:

Edward C. Banfield and James Q. Wilson, *City Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1963), chap. 9.

44. للاطلاع على لمحة عامة عن الأدبيات المتعلقة بسياسة «الماكينة» البلدية في الولايات المتحدة، انظر:

David R. Colburn and George E. Pozzetta, "Bosses and Machines: Changing Interpretations in American History," *The History Teacher* 9, no. 3 (1976): 445–63.

45. انظر:

James Duane Bolin, *Bossism and Reform in a Southern City: Lexington, Kentucky, 1880–1940* (Lexington: University Press of Kentucky, 2000), pp. 35–47.

46. انظر على سبيل المثال:

Roger Biles, *Big City Boss in Depression and War: Mayor Edward J. Kelly of Chicago* (DeKalb: Northern Illinois University Press, 1984); Richard J. Connors, *A Cycle of Power: The Career of Jersey City Mayor Frank Hague* (Metuchen, NJ: Scarecrow Press, 1971); Rudolph H. Hartmann, *The Kansas City Investigation: Pendergast's Downfall, 1938–1939* (Columbia: University of Missouri Press, 1999); John R. Schmidt, *"The Mayor Who Cleaned Up Chicago": A Political Biography of William E. Dever* (DeKalb: Northern Illinois University Press, 1989); Frederick Shaw, *The History of the New York State Legislature* (New York: Columbia University Press, 1954); Joel A. Tarr, *A Study in Boss Politics: William Lorimer of Chicago* (Urbana: University of Illinois Press, 1971).

47. انظر:

Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, p. 18.

48. انظر:

Richard Oestreicher, "Urban Working-Class Political Behavior and Theories of American Electoral Politics, 1870–1940," *Journal of American History* 74, no. 4 (1988): 1257–86.

49. انظر:

Thompson, *The "Spider Web,"* p. 35.

50. Ibid., pp. 215–18.

الفصل 10: نهاية نظام الغنائم

1. للاطلاع على لمحة عامة، انظر:

Thompson, *The "Spider Web,"* chap. 1.

2. انظر:

Ingraham, *Foundation of Merit*, pp. 23–24; Schultz and Maranto, *Politics of Civil Service Reform*, pp. 60–61.

3. للاطلاع على قصة إطلاق النار على غارفيلد والرعاية الصحية الهزيلة التي تلقاها، انظر:

Candice Millard, *Destiny of the Republic: A Tale of Madness, Medicine and the Murder of a President* (New York: Doubleday, 2011).

4. انظر:

Sean M. Theriault, "Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People," *Journal of Politics* 65, no. 1 (2003): 50–68; Ingraham, *Foundation of Merit*, pp. 26–27.

5. انظر:

Paul P. Van Riper, "The American Administrative State: Wilson and the Founders—An Unorthodox View," *Public Administration Review* 43, no. 6 (1983): 477–90; Skowronek, *Building a New American State*, pp. 47–48.

6. انظر:

Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* 2, no. 2 (1887): 197–222.

يؤكد فان ريبر في الدولة الإدارية الأميركية أن إيتون مارس تأثيراً أقوى من ولسون في مناخ الآراء السائدة في عصره، وأن شهرة المقال لم تنتشر إلا بعد نهاية ولايته. سبقت هذا المقال عام 1855 «ملاحظات على الإدارة»، التي قدمت الحجة لصالح تقسيم المسؤوليات بين السياسة والإدارة.

7. عرض ماكس فيبر التمايز بين السياسة والإدارة في مقالة «السياسة بوصفها حرفة» (1919)، في:

From Max Weber: Essays in Sociology (New York: Oxford University Press, 1946).

8. انظر:

Wilson, "Study of Administration," p. 206.

9. انظر:

Van Riper, "American Administrative State"; H. Eliot Kaplan, "Accomplishments of the Civil Service Reform Movement," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 189 (1937): 142–47; Skowronek, *Building a New American State*, p. 64.

10. انظر:

Ingraham, *Foundation of Merit*, pp. 27–28.

11. Ibid., pp. 32–33; Van Riper, "American Administrative State," p. 483.

12. انظر:

Ari Hoogenboom, "The Pendleton Act and the Civil Service," *American Historical Review* 64, no. 2 (1959): 301–18; Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, p. 44.

13. Hoogenboom, "Pendleton Act," pp. 305–306; Ingraham, *Foundation of Merit*, pp. 33–34; Skowronek, *Building a New American State*, pp. 68, 72.

14. انظر:

Tarr, *A Study in Boss Politics*, pp. 72–73.

15. انظر:

Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, pp. 44–47.

16. انظر:

Skowronek, *Building a New American State*, p. 51.

17. Ibid., pp. 61–62; Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, pp. 36–37.

18. Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, pp. 35–36.

19.

20. من كتب غودناو: القانون الإداري المقارن: تحليل للأنظمة الإدارية، على المستويين الوطني والمحلي، في الولايات المتحدة، وإنكلترا، وفرنسا، وألمانيا، جزآن (نيويورك، جي. بي. بوتنامز سنز، 1893)؛ والسياسة والإدارة: دراسة في الحكم (نيويورك، مكميلان، 1900).

21. انظر:

Skowronek, *Building a New American State*, p. 53; Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, pp. 39–40.

22. Frederick Winslow Taylor, *The Principles of Scientific Management* (New York: Harper, 1911).

انظر مناقشة التيلورية في:

Fukuyama, *Trust*, pp. 225–27.

23. انظر:

Edmund Morris, *The Rise of Theodore Roosevelt* (New York: Modern Library, 2001), pp. 404–405.

24. Skowronek, *Building a New American State*, p. 53.

25. انظر:

Robert H. Wiebe, *The Search for Order: 1877–1920* (New York: Hill and Wang, 1967), p. 165.

26. للاطلاع على لمحة عامة عن الخلفيات الاجتماعية للمصلحين، انظر:

Blaine A. Brownell, "Interpretations of Twentieth-Century Urban Progressive Reform," in David R. Colburn and George E. Pozzetta, eds., *Reform and Reformers in the Progressive Era* (Westport, CT: Greenwood Press, 1983); and Michael McGerr, *A Fierce Discontent: The Rise and Fall of the Progressive Movement in America, 1870–1920* (New York: Free Press, 2003).

27. Skowronek, *Building a New American State*, p. 167.

28. انظر:

E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (New York: Holt, 1960), pp. 78–85.

29. Skowronek, *Building a New American State*, pp. 179–80; Keller, *America's Three Regimes*, pp. 182–83; Van Riper, *History of the United States Civil Service*, pp. 205–207.
30. Skowronek, *Building a New American State*, pp. 197–200.

31. انظر:

Ingraham, *Foundation of Merit*, pp. 42–47.

32. على سبيل المثال، أدى الجهد المبذول لتقليص عدد الأفراد في المؤسسات الأفريقية المتخمة بالموظفين إلى عثور هؤلاء الأفراد على وظائف في إدارات حكومية أخرى. أما غياب المدرسين عن عملهم في الهند فهو في الغالب نتيجة لحقيقة أن وظائف التدريس تمنح على شكل عطايا ومحسوبيات سياسية؛ ولا يأبه السياسي كثيراً بحضور المدرس يومياً إلى عمله، إلا إذا تغيرت الحوافز السياسية التي تواجهه. انظر:

Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 101–109.

33. انظر:

Skowronek, *Building a New American State*, pp. 180–82, 191–94.

الفصل 11: السكك الحديدية، والغابات، وبناء الدولة الأميركية

1. انظر:

Richard D. Stone, *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy* (New York: Praeger, 1991), p. 2.

2. انظر:

Skowronek, *Building a New American State*, p. 123.

3. انظر:

Gabriel Kolko, *Railroads and Regulation, 1877–1916* (Princeton: Princeton University Press, 1965), p. 7.

4. انظر:

Skowronek, *Building a New American State*, pp. 124–25; Kolko, *Railroads and Regulation*, pp. 7–20; Ari Hoogenboom and Olive Hoogenboom, *A History of the ICC: From Panacea to Palliative* (New York: Norton, 1976), pp. 1–6.

5. انظر:

Robin A. Prager, "Using Stock Price Data to Measure the Effects of Regulation: The Interstate Commerce Act and the Railroad Industry," *RAND Journal of Economics* 20, no. 2 (1989).

6. انظر:

Kaiser Family Foundation, *Health Care Costs: A Primer. Key Information on Health Care Costs and Their Impact* (Menlo Park, CA: Kaiser Family Foundation, 2012).

7. تعلق القرار أولاً بتنظيم تخزين الحبوب لكن سرعان ما توسع ليشمل السكك الحديدية.

8. لم ينشر كتاب ألفرد مارشال مبادئ الاقتصاد (*Principles of Economics*) الذي اعتمد عليه معظم علم الاقتصاد المحدث حتى عام 1890.

9. انظر:

Skowronek, *Building a New American State*, pp. 135–37.

10. على سبيل المثال، حظر جمع التهريب والأرباح، لكن التسعير الجمعي لم يعد مشروعاً ولا غير مشروع. انظر:

Hoogenboom and Hoogenboom, *History of the ICC*, p. 18.

11. انظر:

Keller, *America's Three Regimes*, pp. 158–62.

12. Skowronek, *Building a New American State*, p. 151.

13. انظر:

Stone, *Interstate Commerce Commission*, pp. 10–15.

14. Kolko, *Railroads and Regulation*, pp. 1–6.

15. انظر:

Stone, *Interstate Commerce Commission*, pp. 17–22; Skowronek, *Building a New American State*, pp. 248–83.

16. Skowronek, *Building a New American State*, p. 283.

17. أبطلت المحكمة العليا في نهاية المطاف قرار وضع الأسعار هذا. انظر:

Stone, *Interstate Commerce Commission*, p. 51.

18. Ibid., p. 113.

19. انظر:

Daniel P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp. 191–98.

20. انظر:

Herbert Kaufman, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960), pp. 26–29; www.foresthistory.org/ASPNET / Places /National %20Forests %20of %20the %20U .S .pdf.

21. فيما يتعلق بخلفية بنتشوت العائلية وحياته المبكرة، انظر:

Char Miller, *Gifford Pinchot and the Making of Modern Environmentalism* (Washington, D.C.: Island Press/Shearwater Books, 2001), pp. 15–54.

22. انظر:

Harold K. Steen, *The U.S. Forest Service: A History* (Seattle: University of Washington Press, 1976), p. 49.

23. انظر:

Brian Balogh, "Scientific Forestry and the Roots of the Modern American State: Gifford Pinchot's Path to Progressive Reform," *Environmental History* 7, no. 2 (2002): 198–225.

24. انظر:

Carpenter, *Forging of Bureaucratic Autonomy*, pp. 205–207; Kaufman, *Forest Ranger*, pp. 26–27; Steen, *U. S. Forest Service*, pp. 47–48.

25. انظر:

Herbert Kaufman, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960), pp. 26–29; www.foresthistory.org/ASPNET / Places /National %20Forests %20of %20the %20U .S .pdf.

26. انظر:

Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, pp. 212–16.

27. انظر:

Miller, *Gifford Pinchot*, pp. 149–50.

28. Steen, *U.S. Forest Service*, pp. 71–78.
29. Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, pp. 1, 280–82.
30. Ibid., p. 282.

31. انظر:

Gifford Pinchot, *Breaking New Ground* (Washington, D.C.: Island Press, 1947), p. 392.

32. Ibid., pp. 395–403; Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, pp. 285–86; Skowronek, *Building a New American State*, pp. 190–91.

33. انظر:

Kaufman, *Forest Ranger*, pp. 28–29.

الفصل 12: بناء الأمة

1. فيما يتعلق بفكرة التعاون الاجتماعي المنبثق من الضغوط التنافسية، انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, chap. 2.

2. قدم هذا التعريف في كتاب إرنست غيلنر:

Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, 2nd ed. (Malden, MA: Blackwell, 2006), p. 1.

3. انظر:

Charles Taylor, ed., *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (Princeton: Princeton University Press, 1994).

4. انظر:

Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, rev. ed. (New York: Verso, 1991), pp. 37–46.

عرضت نقاط مشابهة في:

Elizabeth L. Eisenstein, *The Printing Revolution in Early Modern Europe*, 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 2005).

5. Ernest Gellner, "Nationalism and the Two Forms of Cohesion in Complex Societies," in *Culture, Identity, and Politics* (New York: Cambridge University Press, 1987), pp. 15–16.

6. انظر:

Gellner, *Nations and Nationalism*, pp. 38–42.

7. انظر:

Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1976), pp. 67, 84, 86.

8. انظر:

Émile Durkheim, *Suicide* (Glencoe, IL: Free Press, 1951).

9. Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992), p. 14.

10. قدمت الفكرة العامة عن الإجماع البنائي الراهن في كتاب:

Keith Darden, *Resisting Occupation: Mass Schooling and the Creation of Durable National Loyalties* (New York: Cambridge University Press, 2013).

للاطلاع على أنواع مختلفة من الحجج البنائية، انظر:

Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (New York: Cambridge University Press, 1996), and *Ethnicity without Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004); David D. Laitin, *Nations, States, and Violence* (New York: Oxford University Press, 2007).

11. انظر:

Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation? What Is a Nation?* (Toronto: Tapir Press, 1996), p. 19.

12. حول هذه النقطة، انظر:

Mansfield, *Machiavelli's Virtue*, pp. 64–66, 262.

الفصل 13: حكومة رشيدة، حكومة رديئة

1. أتى تعبير «الوصول المقيد» من كتاب نورث وواليس ووينغاست: العنف والنظام الاجتماعي. يعد تمييز هذا الكتاب بين نظامي الوصول المقيد والوصول المفتوح أسلوباً مفيداً جداً في التفكير بالانتقال من الدول الميراثية إلى الحديثة. لكن لا يوفر نظرية دينامية لكيفية حدوث الانتقال من نظام إلى آخر. أما «شروط العتبة» التي يدرجها لإنجاز هذا الانتقال مثل حكم القانون للنخب أو السيطرة المدنية على المؤسسة العسكرية فتثير ببساطة سؤال كيف يمكن تلبية هذه الشروط، أو لماذا تعد هذه بالذات وليس غيرها حاسمة الأهمية على ما يبدو لعملية الانتقال.

2. يضيف كونور أودوير، في دراسته حول نمو القطاع الحكومي في أوربا الشرقية بعد سقوط الشيوعية، عاملاً آخر إلى إطار شيفتر: طبيعة المنافسة الحزبية. حين تكون المنافسة نشطة وقوية تتبادل الأحزاب المراقبة فيما بينها وتمنع توسع التعيينات على أساس المحسوبية؛ وحين تتشظى الأحزاب وتضعف، تتمدد المحسوبية. وهذا يفسر التوسع السريع للدولة في بولندا وسلوفاكيا، خلافاً لتشيكيا. انظر:

Conor O'Dwyer, *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).

3. انظر:

Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962).

4. قدمت هذه الحجة في:

Khan, "Markets, States, and Democracy."

5. انظر:

Gorski, *The Disciplinary Revolution*, pp. 39–77.

6. للاطلاع على توصيف لبناء الدولة في هذه المنطقة، انظر:

Dan Slater, *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia* (New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 135–63.

7. انظر:

Edward N. Luttwak, "Give War a Chance," *Foreign Affairs* 78, no. 4 (1999): 36–44.

8. انظر:

Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 315–24.

9. انظر:

Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: Norton, 2003).

10. انظر:

Thomas Carothers, "The 'Sequencing' Fallacy," *Journal of Democracy* 18, no. 1 (2007): 13–27; Robert Kagan, "The Ungreat Washed: Why Democracy Must Remain America's Goal Abroad," *New Republic*, July 7 and 14, 2003, 27–37; Francis Fukuyama, "Is There a Proper Sequence in Democratic Transitions?" *Current History* 110, no. 739 (2011): 308–10.

الفصل 14: نيجيريا

1. انظر:

Peter Cunliffe-Jones, *My Nigeria: Five Decades of Independence* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), pp. 148- 49.

2. انظر:

Peter Lewis, *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007).

3. انظر:

Tom Forrest, *Politics and Economic Development in Nigeria* (Boulder, CO: Westview Press, 1993), pp. 133–36.

4. Lewis, *Growing Apart*, pp. 184–88.

5. انظر:

Cunliffe-Jones, *My Nigeria*, p. 129.

مـن الصعـب جداً الحصول على إحصائيات دقيقة للصادرات النفطية، نظراً لحالة عدم الشـفافية المهيمنة على هذا القطاع في نيجيريا.

6. www.forbes .com /billionaires /#tab:overall page:3 .

7. انظر:

Cunliffe-Jones, *My Nigeria*, pp. 131–32.

8. World Bank Worldwide Governance Indicators 2010; Transparency International Corruption Perceptions Index 2011.

9. انظر:

Toyin Falola and Matthew M. Heaton, *A History of Nigeria* (New York: Cambridge University Press, 2008), p. 187.

10. انظر:

Daniel Jordan Smith, *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria* (Princeton: Princeton University Press, 2007), pp. 19–24, 33–39.

11. انظر:

John Campbell, *Nigeria: Dancing on the Brink* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2011), pp. 63–78.

12. انظر:

Eghosa E. Osaghae, *Crippled Giant: Nigeria Since Independence* (Bloomington: Indiana University Press, 1998), pp. 54–69.

13. انظر:

Campbell, *Nigeria*, pp. 97–113

من الواضح أن انتخابات عام 2011 التي أدت إلى بقاء غوودلاك جوناثان في منصب الرئاسة قد أجريت بطريقة نزيهة. انظر:

Peter Lewis, "Nigeria Votes: More Openness, More Conflict," *Journal of Democracy* 22, no. 4 (2011): 59–74.

14. انظر:

Cunliffe-Jones, *My Nigeria*, pp. 179–94.

15. Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria*.

16. انظر:

Daniel N. Posner, *Institutions and Ethnic Politics in Africa* (New York: Cambridge University Press, 2005).

الفصل 15: الجغرافيا

1. للاطلاع على لمحة عامة عن الداروينية الاجتماعية ودور البيولوجيا في فهم السلوك البشري، انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, chap. 2.

2. للاطلاع على لمحة عامة عن الأبحاث الحديثة التي تربط الجغرافيا بالنمو الاقتصادي، انظر:

World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography* (Washington, D.C.: World Bank, 2008).

3. انظر:

Jeffrey Sachs, "Tropical Underdevelopment" (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8119, 2001); John L. Gallup and Jeffrey D. Sachs, "The Economic Burden of Malaria," *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 64, no. 1–2 (2001): 85–96.

4. انظر:

Jared Diamond, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies* (New York: Norton, 1997).

5. انظر على سبيل المثال:

North and Thomas, *The Rise of the Western World.*

6. انظر:

Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff, "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States," in Stephen Haber, ed., *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800–1914* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1997); Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff, "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies," *Economia* 3, no. 1 (2002): 41–101.

يقدم ستيفن هابر حجة مشابهة اعتماداً على متوسط الهطل المطري. حيث يؤكد أن المناطق التي تتلقى كميات معتدلة من الأمطار يرجح أن تنتج حكومات ديمقراطية لأن مثل هذه المناخات تشجع غالباً الزراعة في حيازات صغيرة وتوزيعاً أكثر عدالة للأراضي، ومن ثم تزيد توزيع السلطة السياسية. بينما يضعف احتمال أن تدعم المناطق الصحراوية التي تعاني شح الأمطار، أو المناطق الاستوائية التي تسقط عليها أمطار غزيرة، هذا النوع من الزراعة. انظر:

Stephen Haber, "Rainfall and Democracy: Climate, Technology, and the Evolution of Economic and Political Institutions" (unpublished paper, August 24, 2012).

7. انظر:

Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review* 91, no. 5 (2001): 1369–1401.

دمجت هذه النتائج المكتشفة في:

Acemoglu and Robinson, *Why Nations Fail.*

8. انظر:

Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution," *Quarterly Journal of Economics* 107 (2002): 1231–94; David Eltis, Frank D. Lewis, and Kenneth L. Sokoloff, eds., *Slavery in the Development of the Americas* (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 1–27; Eric E. Williams, *Capitalism and Slavery* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994), pp. 51–84.

9. خضعت هذه وغيرها من النظريات للنقاش في:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, chap. 5; Robert L. Carneiro, "A Theory of the Origin of the State," *Science* 159 (1970): 733–38; Ian Morris, *Why the West Rules—For Now* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010).

10. فيما يتعلق بقدرة الدول في جنوب شرق آسيا على إخضاع مناطقها الداخلية النائية، انظر:

James C. Scott, *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia* (New Haven: Yale University Press, 2009).

11. انظر:

Jack Goody, *Technology, Tradition, and the State in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 1971); Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa* (Princeton: Princeton University Press, 2000), pp. 39–41.

الفصل 16: الفضة والذهب والسكر

1. انظر:

J. H. Elliott, *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492–1830* (New Haven: Yale University Press, 2006), p. 23; James Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development* (New York: Cambridge University Press, 2000), pp. 69–70; D. K. Fieldhouse, *The Colonial Empires: A Comparative Survey from the Eighteenth Century*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1982), pp. 22–23.

2. انظر:

Elliott, *Empires of the Atlantic World*, pp. 41–42; Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, p. 63.

3. Fieldhouse, *Colonial Empires*, p. 14.

4. انظر:

Philip D. Curtin, *The Rise and Fall of the Plantation Complex: Essays in Atlantic History*, 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 1998), pp. 16–25.

5. Ibid., pp. 42–45; Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith, *Modern Latin America*, 6th ed. (New York: Oxford University Press, 2004), pp. 22–26.

6. انظر:

Gavin Wright, *Slavery and American Economic Development* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2006), p. 14.

يلاحظ فيليب كيرتن أن جزيرة السكر باربادوس فاقت في ثمانينيات القرن السابع عشر ماساتشوستس أو فيرجينيا في عدد السكان، وزادت كثافتها السكانية على إنكلترا أربع مرات.

(*Rise and Fall of the Plantation Complex*, p. 83).

7. انظر:

Wright, *Slavery and American Economic Development*, p. 16.

8. الرأي القائل إن الرق نظام يفتقد الكفاءة والفاعلية والجدوى قدمه أولريخ ب. فيليبس في كتاب:

American Negro Slavery (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1966).

أما الحجج لصالح الجدوى الاقتصادية للرق فيمكن الاطلاع عليها في:

Alfred H. Conrad and John R. Meyer, "The Economics of Slavery in the Ante Bellum South: Comment," *American Economic Review* 66, no. 2 (1979): 95–130; Robert W. Fogel and Stanley Engerman, *Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery* (Boston: Little, Brown, 1974); Robert W. Fogel and Stanley L. Engerman, "Explaining the Relative Efficiency of Slave Agriculture in the Antebellum South," *American Economic Review* 67, no. 3 (1977): 275–96.

9. انظر:

William H. Prescott, *History of the Conquest of Peru* (Philadelphia: J. B. Lippincott, 1902), and Prescott, *History of the Conquest of Mexico* (Philadelphia: J. B. Lippincott, 1904); Hugh Thomas, *The Conquest of Mexico* (London: Hutchinson, 1993); Diamond, *Guns, Germs, and Steel*.

10. انظر:

Diamond, *Guns, Germs, and Steel*, pp. 67–81.

11. انظر:

Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, 6th ed. (New York: Marcel Dekker, 2001), pp. 163–64; Jean-Claude Garcia-Zamor, "Administrative Practices of the Aztecs, Incas, and Mayas: Lessons for Modern Development Administration," *International Journal of Public Administration* 21, no. 1 (1998): 145–71.

يقترح أحد علماء الآثار أن أوائل المراقبين الإسبان فسروا شبكة الطرق اللافتة التي تربط أراضي الإنكا بوصفها علامة دالة على مؤسسة بيروقراطية-عسكرية كبيرة، لكن استخدامها كان أكثر ارتباطاً بالدين والطقوس الشعائرية. وليس من الواضح إلى أي درجة وجدت البيروقراطية في هذه الإمبراطورية. انظر:

Craig Morris, "The Infrastructure of Inka Control in the Peruvian Central High-lands," in George A. Collier, Renato I. Rosaldo, and John D. Wirth, eds., *The Inca and Aztec States, 1400–1800: Anthropology and History* (New York: Academic Press, 1982).

12. فيما يتعلق بالماوريين والمقارنة الهندية-الصينية، انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, pp. 163–88.

13. انظر:

Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 60, 68; Diamond, *Guns, Germs, and Steel*, pp. 210–14.

14. للاطلاع على وصف لهذه التطورات، انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, chap. 8.

15. انظر:

Fieldhouse, *Colonial Empires*, p. 16; Curtin, *Rise and Fall of the Plantation Complex*, pp. 62–63.

16. انظر:

Elliott, *Empires of the Atlantic World*, pp. 59–60.

17. انظر:

Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 44–47; Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 26–27.

18. انظر:

Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 46–49; Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 27–28.

19. للاطلاع على لمحة شاملة لهذه العملية انظر:

Francis Fukuyama, ed., *Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States* (New York: Oxford University Press, 2008), chap. 10.

20. انظر:

Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 143–46.

21. انظر:

Enrique Cárdenas, "A Macroeconomic Interpretation of Nineteenth-Century Mexico," in Haber, *How Latin America Fell Behind*, pp. 66–74; John H. Coatsworth, "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico," *American Historical Review* 83 (1978): 80–100.

22. انظر:

Jeffrey Bortz and Stephen Haber, "The New Institutional Economics and Latin American Economic History," and Noel Maurer and Stephen Haber, "Institutional Change and Economic Growth: Banks, Financial Markets, and Mexican Industrialization, 1878–1913," in Jeffrey Bortz and Stephen Haber, eds. *The Mexican Economy, 1870–1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2002).

الفصل ١٧: الكلاب التي لم تنبح

1. انظر:

Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America* (University Park: Pennsylvania State University Press, 2002), pp. 35–47.

قدمت حجة مماثلة حول الغياب النسبي للحرب وبناء الدولة في أميركا اللاتينية في:

Georg Sørensen, "War and State-Making: Why Doesn't It Work in the Third World?" *Security Dialogue* 32, no. 3 (2001): 341–54; and Cameron G. Thies, "War, Rivalry, and State Building in Latin America," *American Journal of Political Science* 49, no. 3 (2005): 451–65.

2. انظر:

Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp, 28–34; David Bushnell and Neill Macaulay, *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 14–20.

3. انظر:

Bushnell and Macaulay, *Emergence of Latin America*, pp. 22–26; Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 36–40.

4. انظر:

Centeno, *Blood and Debt*, p. 56.

5. Ibid., pp. 52–81. 6.

6. فيما يتعلق بهذه العملية وكيف تكشفت في الصين وأوروبا، انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, pp. 110–27, 321–35.

7. Ibid., p. 361.

8. يوثـق ماركوس كورتز ذلك باسـتخدام ثلاثة مقاييس لفعالية الدولة: معدلات جباية الضريبة، نسـبة الأطفال الملتحقين بالتعليم الثانوي، عدد أميال السكك الحديدية الممدة بالنسبة لمساحة البلاد. انظر:

Kurtz, *Latin American State Building in Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2013), pp. 10–17.

9. يظهر كورتز حدود النظريات الموجودة لبناء الدولة التي تركز على الحرب واسـتخراج الموارد. إذ كانت تشـيلي وبوليفيا وبيرو من البلدان التي تعتمد على الموارد المستخرجة وخاضت حروباً فيما بينها في القرن التاسع عشر، ومع ذلك لم توجد دولة قوية إلا في تشيلي في نهاية المطاف (ibid., pp. 48-54).

10. انظر:

Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1994), pp. 24–42.

11. انظر:

Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Sector* (Paris: OECD, 2012).

الفصل 18: الصفحة البيضاء

1. الأرقام بالقيمة الشرائية المكافئة لسعر الصرف الثابت عام 2005. انظر:

World Bank Data-Bank, http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=3& id=4.

2. لنظرة عامة على الاقتصاد الكوستاريكي منذ عام 1948، انظر:

Helen L. Jacobstein, *The Process of Economic Development in Costa Rica, 1948–1970: Some Political Factors* (New York: Garland Publishing, 1987).

3. Lawrence E. Harrison, *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case* (Lanham, MD: Center for International Affairs, 1985), p. 49.

4. انظر:

Jeffery M. Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), pp. 16–19, 24–25.

5. John A. Booth, *Costa Rica: Quest for Democracy* (Boulder, CO: Westview Press, 1998), pp. 32–35.

6. Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 371–72; Booth, *Costa Rica*, pp. 42–50.

7. Paige, *Coffee and Power*, pp. 141–52.

8. Ibid., pp. 127–40.

9. Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 130–31; Bushnell and Macaulay, *Emergence of Latin America*, p. 224.

10. Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 72–73; Carlos Newland, "Economic Development and Population Change: Argentina, 1810–1870," in Coatsworth and Taylor, *Latin America and the World Economy*, pp. 210–13.

11. Carlos Waisman, *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and their Structural Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 1987), p. 5.

12. Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 129, 211.

13. اقتباس في المرجع السابق:

Quoted ibid., p. 131.

14. Waisman, Reversal of Development, p. 9.

15. انظر:

V. S. Naipaul, *The Return of Eva Perón, with The Killings in Trinidad* (New York: Knopf, 1980)

16. Paul W. Gates, "The Homestead Act: Free Land Policy in Operation, 1862–1935," in Gates, ed., *The Jeffersonian Dream: Studies in the History of American Land Policy and Development* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1996); Harold M. Hyman, *American Singularity: The 1787 Northwest Ordinance, the 1862 Homestead and Morrill Acts, and the 1944 G.I. Bill* (Athens: University of Geogia Press, 1986).

17. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery*, pp. 16–17.

18. Bushnell and Macaulay, *Emergence of Latin America*, pp. 128–29.

19. Ibid., pp. 227–32.

20. أقام موزيلي هذه المقارنة مع اليونان في كتابه:

Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery*, pp. 21–22.

انظر أيضاً:

Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 80–81.

21. Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 82–86.

22. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery*, pp. 2–27.

23. Roberto Cortés Condé, *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century* (New York: Cambridge University Press, 2009), pp. 125–44.

24. تفاقمت المشكلة تحت حكم بيرون الذي عزل أربعة أو خمسة قضاة من مناصبهم في المحكمة العليا. انظر:

Matías Iaryczower, Pablo T. Spiller, and Mariano Tommasi, "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935–1998," *American Journal of Political Science* 46, no. 4 (2002): 699–716.

الفصل 19: عواصف في إفريقيا

1. انظر:

The World Bank DataBank, http:/ / databank .worldbank .org /ddp /home .do?Step=12 & id=4 & CNO=2 ..

2. انظر:

Steven Radelet, *Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way* (Baltimore: Center for Global Development, 2010).

منذ صدور هذا الكتاب، شهدت مالي، وهي واحدة من الدول السبع عشرة، انقلاباً عسكرياً ويجب حذفها من القائمة.

3. حول هذه الفترة، انظر:
William Reno, *Warlord Politics and African States*) Boulder ,CO: Lynne Rienner, 1998(.
4. Collier, *The Bottom Billion*, Collier and Hoeffler, *Economic Causes of Civil Conflict*; Collier "Implications of Ethnic Diversity," *Economic Policy* 32 (2001): 129-66.
5. Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 61-63.
6. van de Walle, *African Economies*, p. 117.
7. حين سقط نظام موبوتو، كان في جيشه خمسون جنرالا وستمئة عقيد. انظر:
Michela Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz: Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo* (New York: Harper, 2001), pp. 90, 95, 229.
8. van de Walle, *African Economics*, p. 65.
9. Herbst, *States and Power in Africa*.
10. van de Walle, *African Economics*, pp. 73-74.
11. Nicolas van de Walle, *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004), p. 33.
12. Bratton and van de Walle, *Democratic Experiments*; Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley: University of California Press, 2005).
13. Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz*, pp. 104–108.
14. David B. Abernethy, The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415–1980 (New Haven: Yale University Press, 2000), pp. 81–82; Fieldhouse, Colonial Empires, pp. 177–78.
15. 15. Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, p. 92.
16. Fieldhouse, Colonial Empires, pp. 178, 207–10.
17. Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, pp. 94–95; Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton: Princeton University Press, 1996).
18. Herbst, *States and Power in Africa*, p. 15.
19. Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective* (New Haven: Yale University Press, 1994), pp. 74–75.
20. Carneiro, "A Theory of the Origin of the State."
21. Herbst, *States and Power in Africa*, pp. 40–57.
22. Young, *African Colonial State*, pp. 80–90; Fieldhouse, *Colonial Empires*, pp. 211–16.

الفصل 20: الحكم غير المباشر

1. انظر على سبيل المثال:

Human Rights Watch, www .hrw .org /en /news /2000 /05 /31 /sierra-leone -rebels -forcefully -recruit -child -soldiers .

2. Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War* (New York: Random House, 2000), pp. 4–19.

3. يظهر الاقتصادي نيثان نَن في دراسة دقيقة أن ثمة علاقة قوية بين مستويات عدم الثقة العالية في غرب إفريقيا اليوم وبين الأماكن التي مورست فيها تجارة العبيد قبل عدة قرون. كان أخذ العبيد يقتضي استخدام قدر كبير من العنف، وفي الجنوب على وجه الخصوص كانت الدول المتورطة في تجارة العبيد في حالة حرب دائمة حول خطوط التجارة وحق الوصول إلى الأسواق الأجنبية. انظر:

Nathan Nunn, "Historical Legacies: A Model Linking Africa's Past to Its Current Underdevelopment," *Journal of Development Economics* 83, no. 1 (2007): 157–75; and Nunn, "The Long-Term Effects of Africa's Slave Trades," *Quarterly Journal of Economics* 123, no. 1 (2008): 139–76.

4. Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz*, p. 47.

5. Lansana Gberie, *A Dirty War in West Africa: The RUF and the Destruction of Sierra Leone* (Bloomington: Indiana University Press, 2005), p. 40.

6. Quoted in Jean Suret-Canale, *French Colonialism in Tropical Africa, 1900–1945* (New York: Pica Press, 1971), p. 90.

7. Mann, *Sources of Social Power*, pp. 169–70.

8. كان هناك بالطبع استثناءات مهمة لدول استطاعت أن تحكم بحد أدنى من الاستبداد، مثل بوتسوانا وموريشيوس.

9. Karen E. Fields, *Revival and Rebellion in Colonial Central Africa* (Princeton: Princeton University Press, 1985), p. 32.

10. Sara Berry, *No Condition Is Permanent: The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa* Madison: University of Wisconsin Press, 1993), pp. 22, 24; Fields, *Revival and Rebellion*, p. 39.

11. انظر على سبيل المثال:

Charles K. Meek, *Land Law and Custom in the Colonies*, 2nd ed. (London: Frank Cass, 1968); E. E. Evans-Pritchard, *Kinship and Marriage Among the Nuer* (Oxford: Clarendon Press, 1951), and Evans-Pritchard, *The Political System of the Anuak of the Anglo-Egyptian Sudan* (New York: AMS Press, 1977); Julius Lewin, *Studies in African Native Law* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1947); Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, p. 115; Berry, *No Condition Is Permanent*, p. 30.

12. Berry, *No Condition Is Permanent*, p. 27.

13. Mamdani, *Citizen and Subject*, pp. 79–81; William B. Cohen, "The French Colonial Service in French West Africa," in Gifford Prosser and William R. Louis, eds., *France and Britain in Africa: Imperial Rivalry and Colonial Rule* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 498.

14. Terence Ranger, "The Invention of Tradition in Colonial Africa," in E. J. Hobsbawm and Terence Ranger, eds., *The Invention of Tradition* (New York:Cambridge University Press, 1983), p. 248.

15. يسيطر على الأراضي في المجتمعات القبلية عادة أفراد الأسر وأقسام السلالات ككل. لكن الأفراد لا يتمتعون بحق التملك الحر لأراضيهم، وعادة ما تتحدد حقوق نقل الملكية على نحو صارم بمقتضيات الالتزام بحقوق الأقارب. أما الزعيم فيبقى أشبه ما يكون بالوصي على الممتلكات باسم الجماعة. انظر:

Francis Fukuyama, *Origins of Political Order*, chap. 4; T. Olawale Elias, *The Nature of African Customary Law* (Manchester, UK: Manchester University Press, 1956), pp. 162–66.

16. Mamdani, *Citizen and Subject*, pp. 138–45.

17. Ibid., p. 44.

18. حول قانون نظام الأراضي المزدوج في كينيا، انظر:

Ann P. Munro, "Land Law in Kenya," in Thomas W. Hutchison et al., eds., *Africa and Law: Developing Legal Systems in African Commonwealth Nations* (Madison: University of Wisconsin Press, 1968).

19. Thomas Spear, "Neo-Traditionalism and the Limits of Invention in British Colonial Africa," *Journal of African History* 44, no. 1 (2003): 3–27; Emily Lynn Osborn, "'Circle of Iron': African Colonial Employees and the Interpretation of Colonial Rule in French West Africa," *Journal of African History* 44 (2003): 29–50; Fields, *Revival and Rebellion*, pp. 31, 38; Berry, *No Condition Is Permanent*, p. 32.

20. انظر:

Martin Chanock, "Paradigms, Policies and Property: A Review of the Customary Law of Land Tenure," in Kristin Mann and Richard Roberts, eds., *Law in Colonial Africa* (Portsmouth, NH: Heinemann, 1991).

21. Cohen, "French Colonial Service," p. 500; Michael Crowder, "The White Chiefs of Tropical Africa," in Lewis H. Gann and Peter Duignan, eds., *Colonialism in Africa, 1870–1960*. Vol. 2: *The History and Politics of Colonialism 1914–1960* (London: Cambridge University Press, 1970), p. 320.

22. Crowder, "White Chiefs of Tropical Africa," p. 344.

23. حصل العديد من المجتمعات السنغالية بالفعل على الجنسية الفرنسية. انظر:

Suret-Canale, *French Colonialism*, pp. 71–83.

24. James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University Press, 1998), chap. 9.

25. Suret-Canale, *French Colonialism*, pp. 313–14.

26. Ibid., p. 371; Cohen, "French Colonial Service," pp. 492, 497.

27. انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, chap. 3.

28. اقتباس وارد في كتاب

Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, p. 120.

29. Melissa Thomas, "Hard Choices: Why U.S. Policies Towards Poor Governments Fail" (unpublished manuscript), chap. 6.

30. Collier and Rohner, "Beyond Greed and Grievance."

31. Matthew Lange, *Lineages of Despotism and Development: British Colonialism and State Power* (Chicago: University of Chicago Press, 2009), pp. 96–100; Gberie, *A Dirty War in West Africa*, pp. 17–38.

من سوء حظ سيراليون أن ماسها غريني، على عكس بوتسوانا، مما جعل التنقيب عنه أسهل نسبياً بالنسبة للأفراد. قامت حياة سياكا ستيفنز السياسية في مراحلها الأولى على الدفاع عن عمال المناجم الفقراء ضد صناعة التعدين التي تملكها الدولة، مما أضعف قدرة الدولة الكلية في السيطرة على تجارة الماس.

32. Gberie, *A Dirty War in West Africa*, p. 196.

الفصل 21: المؤسسات، محلية أو مستوردة؟

1. ثمة أدبيات هائلة حول موضوع حفظ السلام وتدخلات ما بعد-النزاع. انظر:

James Dobbins et al., *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq* (Santa Monica, CA: RAND Corp., 2003); Simon Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (New York: Oxford University Press, 2004); World Bank, *World Development Report 2011*.

2. انظر:

Fukuyama, *America at the Crossroads*; and Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).

3. James Dobbins et al., *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq* (Santa Monica, CA: RAND Corp., 2005).

حول المساعدة الإنسانية للصومال وكيف استفادت منها حكومة سياد بري، انظر:

Michael Maren, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity* (New York: Free Press, 1997).

في حالة الكونغو الشرقية، وجه الاتهام بأن مخيمات الأمم المتحدة للاجئين في رواندا كانت تؤوي مرتكبي المذابح الجماعية من طائفة الهوتو حتى أزالتها القوات الرواندية الغازية.

4. انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, p. 14

5. Pritchett, Woolcock, and Andrews, *Capability Traps?*

6. Thomas, "Hard Choices"; Merilee S. Grindle, "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance* 17, no. 4 (2004): 525–48.

7. حول أصول التنمية بقيادة المجتمع، انظر:

Mallaby, *The World's Banker*, pp. 202–206.

8. Jean Ensminger, "Inside Corruption Networks: Community Driven Development in the Village" (unpublished paper, May 2012).

9. Reo Matsuzaki, "Why Accountable Agents Are More Likely to Fail: Explaining Variation in State-Building Outcomes across Colonial Taiwan and the Philippines" (unpublished paper); Paul D. Hutchcroft, "Colonial Masters, NationalPoliticos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900–1913," *Journal of Asian Studies* 59, no. 2 (2000): 277–306.

الفصل 22: لغات تواصل مشتركة

1. يتحدث بعض المؤرخين عن وجود دول وممالك في النصفين الغربي والشرقي من جنوب نيجيريا، لكن قلة من هذه الكيانات السياسية ارتقت فوق مستوى المشيخات لتصبح دولاً حقيقية، وبقيت صيغ التنظيم الاجتماعي السائدة فيها قبلية. جرت بعض عمليات توحيد الشعوب الناطقة باليوروبا في عهد ممالك أويو، تركزت في مدينتي إيف وبنين قرب دلتا نهر النيجر (ينبغي عدم الخلط بين المدينة الأخيرة وبين دولة بنين الحالية)، غير أنها بدأت تتفكك في الحروب المدمرة أواخر القرن التاسع عشر قبيل وصول البريطانيين بقوة إلى المنطقة. تمتع شمال نيجيريا ببنى سياسية أكبر، نتيجة تأثير الإسلام كآيديولوجية ناظمة أساساً. بقي الشمال مرتبطاً بالشرق الأوسط لفترات طويلة من خلال طرق التجارة عبر الصحراء، مما أدى إلى اهتداء دول الهوسا والبورنو إلى الإسلام في أواخر القرن الحادي عشر. في بداية القرن التاسع عشر ، قامت خلافة سوكوتو عندما أعلن شعب الفلاني، بقيادة زعيمه الكاريزماتي عثمان دان فوديو، الجهاد فأخضع سلالات الهوسا. وكما أشار أتول كوهلي، رغم أن خلافة سوكوتو كانت واحدة من أكبر الوحدات السياسية في غرب إفريقيا، فقد بقيت أقل تطوراً من الدول في باقي أرجاء العالم، إذ لم يكن لها جيش أو بيروقرطية مركزية، ولم تستطع فرض سلطتها فوق أراض إقليمية محددة. كانت أقرب إلى كونها مشيخة أو كونفدرالية قبلية منها إلى الدولة. انظر:

Falola and Heaton, *A History of Nigeria*, pp. 23, 29–34 ,62–73 ;Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery* (New York: Cambridge University Press, 2004), p. 297.

2. Osaghae, *Crippled Giant*, pp. 1–4.

3. Sunil Khilnani, *The Idea of India* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1998).

4. Kohli, *State-Directed Development*, pp. 313, 318.

5. لرؤية شاملة، انظر:

Osaghae, Crippled Giant, pp. 54–69.

6. Robert E. Elson, *The Idea of Indonesia* (New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 1–4.

7. Jean Gelman Taylor, *Indonesia: Peoples and Histories* (New Haven: Yale University Press, 2003), pp. 238–39.
8. Elson, *Idea of Indonesia*, pp. 64–65.
9. Soekarno, *Nationalism, Islam, and Marxism* (Ithaca, NY: Cornell University Southeast Asia Program, 1969); Bernhard Dahm, *Sukarno and the Struggle for Indonesian Independence*)Ithaca, NY: Cornell University Press, 1969), pp. 340-41.
10. Dahm, *Sukarno*, pp. 336—43; Eka Darmaputera, *Pancasila and the Search for Identity and Modernity in Indonesian Society* (New York: E. J. Brill, 1988), pp. 147–64.
11. Dahm, *Sukarno*, pp. 331–35.
12. Taylor, *Indonesia*, pp. 356–60; John Hughes, Indonesian Upheaval (New York: David McKay, 1967).
13. Benjamin Fleming Intan, *"Public Religion" and the Pancasila-Based State of Indonesia* (New York: Peter Lang, 2006), pp. 50–68.
14. Taufik Abdullah, *Indonesia: Towards Democracy* (Singapore: ISEAS, 2009), pp. 215, 434; Elson, Idea of Indonesia, p. 65.

15. حول النضال لدمج مناطق مثل أمبون وآتشه وسولاويزي في الخمسينيات، انظر:

Abdullah, *Indonesia*, pp. 221–40.

16. Taylor, *Indonesia*, pp. 350–52; Elson, *Idea of Indonesia*, p. 69;

انظر أيضاً:

Dahm, *Sukarno*, p. 179,

الذي يصف تعاسة سوكارنو عندما نفي إلى جزر الفلورس الشرقية عام 1934.

17. حول إندونيسيا ما بعد الحكم الاستبدادي، انظر:

Donald K. Emmerson, "Indonesia's Approaching Elections: A Year of Voting Dangerously?" *Journal of Democracy* 15, no. 1 (2004): 94–108, and "Southeast Asia: Minding the Gap Between Democracy and Governance," *Journal of Democracy* 23, no. 2 (2012): 62–73.

18. Joel D. Barkan, ed., *Beyond Capitalism vs. Socialism in Kenya and Tanzania*)Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994), p. xiii.
19. Joel D. Barkan, "Divergence and Convergence in Kenya and Tanzania: Pressures for Reform," ibid., p. 10. See also Barkan, "To Fault or Not to Fault? Ethnic Fractionalisation, Uneven Development and the Propensity for Conflict in Tanzania, Uganda and Kenya," in Jeffrey Herbst, Terence McNamee, and Greg Mills, eds., *On the Fault Line: Managing Tensions and Divisions Within Societies* (London: Profile Books, 2012).

20. جـادل جوليوس نيريري بأن القمع الألماني الشـديد دفع إلى الوحدة التانزانيـة، عبر تجميع قبائل البلاد معاً في مقاومة وطنية. انظر:

Henry S. Bienen, *Tanzania: Party Transformation and Economic Development* (Princeton: Princeton University Press, 1970), p. 36.

21. Goran Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry* (Berkeley: University of California Press, 1980), pp. 98-105.
22. Cranford Pratt, *The Critical Phase in Tanzania, 1945–1968: Nyerere and the Emergence of a Socialist Strategy* (New York: Cambridge University Press, 1976), pp. 64-77; Bismarck U. Mwansasu and Cranford Pratt, eds., *Towards Socialism in Tanzania* (Toronto: University of Toronto Press, 1979), pp. 3-15.
23. Bienen, Tanzania, p. 43.
24. Michela Wrong, It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower (New York: Harper, 2010), p. 52; see also Barkan, "Divergence and Convergence," pp. 23–28; Goran Hyden, "Party, State and Civil Society: Control versus Openness," in Barkan, Beyond Capitalism and Socialism, pp. 81–82.
25. Maina Kiai, "The Crisis in Kenya," Journal of Democracy 19, no. 3 (2008): 162–68; Michael Chege, "Kenya: Back from the Brink?" Journal of Democracy 19,no. 4 (2008): 125–39.
26. Edward Miguel, "Tribe or Nation? Nation Building and Public Goods in Kenya versus Tanzania," *World Politics* 56, no. 3 (2004): 327–62.

    انظر أيضاً:

    Goran Hyden, *Political Development in Rural Tanzania* (Lund: Bokforlaget Universitet ochSkola, 1968), pp. 150-53.
27. Barkan, "Divergence and Convergence," pp. 5, 20; Scott, *Seeing Like a State*, pp. 223-61; Hyden, *Beyond Ujamaa*, pp. 129–53.

الفصل 23: الدولة الآسيوية القوية

1. لدراسة تركز على طبيعة سياسات شرق آسيا المؤيدة لتوجهات السوق، انظر:

   World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (New York: Oxford University Press, 1993).

   أما الدراسات الكلاسيكية عن السياسة الصناعية في شرق آسيا فتتضمن:

   Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982); Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990); and Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989).

   لتوصيف أكثر معاصرة للسياسة الصناعية في الصين، انظر:

   Justin Yifu Lin, "Lessons from the Great Recession," in Birdsall and Fukuyama, eds., *New Ideas in Development After the Financial Crisis.*

للتأويلات الثقافية، انظر:

Lee Kuan Yew's interview with Fareed Zakaria, "A Conversation with Lee Kuan Yew," *Foreign Affairs* 73, no. 2 (1994): 109–27; and Lawrence E. Harrison, *Jews, Confucians, and Protestants: Cultural Capital and the End of Multiculturalism* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2013).

2. طـرأ أحد أنجح الأمثلة على السياسـة الصناعية مع تطوير الإنترنت في الولايـات المتحدة. طورت الإنترنت أصلا "وكالـة مشـاريع أبحاث الدفاع المتقدمـة" (DARPA) التابعة للبنتاغون، في حين فوضـت الحكومة الأميركية استخدام بروتوكوله التحتي (بروتوكول التحكم بالإرسال/بروتوكول الإنترنت- TCP/IP) على شبكاتها. قام هـذا الاسـتثمار المبكر نتيجة مخاوف أمنية وليس لاعتبارات اقتصاديـة، لكنه نجح مع ذلك في إنتاج واحدة من أهم تقانات القرن العشرين. كذلك كان الاستثمار الحكومي حيوياً في تطوير أشباه الموصلات والرادار والطائرة النفاثة وطائفة واسعة من التقانات الأخرى.

3. Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

4. Peter Duus, *The Rise of Modern Japan* (Boston: Houghton Mifflin, 1976), pp. 21–31.

5. لنظرة عامة حول أصول التقنية الوطنية اليابانية، انظر :

Richard J. Samuels, *"Rich Nation, Strong Army": National Security and the Technological Transformation of Japan* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994), pp. 33–78.

6. Duus, *Rise of Modern Japan*, pp. 94–95.

7. James L. McClain, *Japan, A Modern History* (New York: Norton, 2002), pp. 267–71.

8. B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley: University of California Press, 1989), p. 20.

9. Bernard S. Silberman, "Bureaucratic Development and the Structure of Decision-making in Japan: 1868–1925," *Journal of Asian Studies* 29, no. 2 (1970): 347-62.

10. Bernard S. Silberman, "The Bureaucratic Role in Japan, 1900–1945: The Bureaucrat as Politician," in Bernard S. Silberman and H. D. Harootunian, eds., *Japan in Crisis: Essays on Taishô Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 1974).

11. Silberman, "Bureaucratic Development," p. 349.

12. كان ياسوكوني واحداً من سبعة وعشرين معبد شنتو جديد بنيت في هذه الفترة. انظر :

McClain, *Japan*, p. 268.

13. John O. Haley and Veronica Taylor, "Rule of Law in Japan," in Randall Peerenboom, ed., *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France, and the U. S.* (New York: Routledge(2004 ,, pp. 449–50.

14. Carl F. Goodman, *The Rule of Law in Japan: A Comparative Analysis*, 3rd ed. (The Hague: Kluwer Law International, 2003), pp. 17–18; Shigenori Matsui, *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis* (Portland, OR: Hart Publishing, 2011), p. 9.

15. Haley and Taylor, "Rule of Law in Japan," pp. 452–53; Goodman, *Rule of Law in Japan*, pp. 18–19.

16. George Akita, *Foundations of Constitutional Government in Modern Japan1868–1900* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967), pp. 59–64.
17. Duus, *Rise of Modern Japan*, pp. 114–15; Lawrence W. Beer and John M. Maki, *From Imperial Myth to Democracy: Japan's Two Constitutions, 1889–2002* (Boulder: University Press of Colorado, 2002), pp. 17–18, 24-29; Matsui, *The Constitution of Japan*, pp. 9–11.
18. Tetsuo Najita, *Hara Kei in the Politics of Compromise 1905–1915* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967); Akita, *Foundations of Constitutional Government*, pp. 159–61; Duus, *Rise of Modern Japan*, pp. 114–15; Matsui, *Constitution of Japan*, pp. 9–11; McClain, *Japan*, pp. 184–87.
19. Stephen Vlastos, "Opposition Movements in Early Meji, 1868–1885," in Marius B. Jansen, ed., *The Emergence of Meiji Japan* (New York: Cambridge University Press, 1995).
20. Akita, *Foundations of Constitutional Government*, pp. 2–3.
21. سمح توقيع الاتفاقية التجارية الأنغلو-يابانية عام 1894 بإلغاء الحصانة من القوانين الإقليمية خلال خمس سنوات؛ وقد حذت الدول الغربية الأخرى حذو بريطانيا بحلول عام 1897. انظر:

Goodman, *Rule of Law in Japan*, p. 19.
22. Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966), pp. 433–52.
23. انظر :

Fukuyama, *Trust*, pp. 83–95.
24. Moore, *Social Origins of Dictatorship*, pp. 254–75.
25. أثيرت هذه النقطة في مقال ثيدا سكوبول

Theda Skocpol, "A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy," *Politics & Society* 4 (1973): 1–34.

في حين انخفضت فعلياً إيجارات المناطق الريفية، ارتفع عدد المزارع الصغيرة ومتوسطة الحجم باطراد خلال العشرينيات من القرن الماضي. انظر:

Duus, *Rise of Modern Japan*, pp. 182–85.
26. McClain, *Japan*, pp. 345–56; Andrew Gordon, *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan* (Berkeley: University of California Press, 1991), pp. 1–10.
27. Duus, *Rise of Modern Japan*, pp. 206–19;

حول دور اتفاقية واشنطن البحرية، انظر:

James B. Crowley, Japan's *Quest for Autonomy: National Security and Foreign Policy, 1930–1938* (Princeton: Princeton University Press, 1966).
28. McClain, *Japan*, p. 410.
29. Beer and Maki, *Imperial Myth*, pp. 58-59, 68-69.
30. Ibid., pp. 81–87; Theodore McNelly, *The Origins of Japan's Democratic Constitution* (Lanham, MD: University Press of America, 2000), pp. 1–14.

31. نشـأت سـيروتا في اليابان وتمتعت بما يكفي من حضور الذهن لطلب تضمين الدسـتور أحكام تتعلق بحقوق المرأة، وقد تبنت النسويات اليابانيات أمثال ساتو شينزو تلك الحقوق. انظر:

Beer and Maki, *Imperial Myth*, p. 87.

32. لتوصف هذه المحاولة من قبل أحد المشاركين فيها، انظر:

Eleanor M. Hadley, *Memoir of a Trustbuster: A Lifelong Adventure with Japan* (Honolulu: University of Hawai'I Press, 2003).

انظر أيضاً:

Fukuyama, *Trust*, pp. 195–207.

33. Frank Upham, "Mythmaking in the Rule-of-Law Orthodoxy," in Carothers, *Promoting the Rule of Law Abroad*;

انظر أيضاً:

Upham's *Law and Social Change in Postwar Japan* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987).

34. Janis Mimura, *Planning for Empire: Reform Bureaucrats and the Japanese Wartime State* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2011).

35. Akita, *Foundations of Constitutional Government*, pp. 162–63.

الفصل 24: النضال من أجل القانون في الصين

1. سردت هذه القصة في الفصلين 7 و8 من أصول النظام السياسي. انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, chaps. 7–8.

2. انظر:

Frederic Wakeman, Jr., *The Great Enterprise: The Manchu Reconstruction of Imperial Order in Seventeenth-Century China*. 2 vols. (Berkeley: University of California Press, 1985), 1:414-24, 2:1006-16; Evelyn S. Rawski, *The Last Emperors: A Social History of Qing Imperial Institutions* (Berkeley: University of California Press, 1998).

3. Jack A. Goldstone, *Revolution and Rebellion in the Early Modern World* (Berkeley: University of California Press, 1991), pp. 355–62.

4. Kenneth Pomeranz, *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2000), pp. 16–25.

انظر أيضاً:

Jean-Laurent Rosenthal and R. Bin Wong, *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011).

5. هنـاك أدبيات أقدم ما تزال تتمتع بمصداقية معتبرة حول أسـباب الركود الفكري والاجتماعي في الصين خلال الفترة بين 1500 و1800. انظر:

Joseph Needham, *Science and Civilisation in China*. Vol. 1: *Introductory Orientations* (New York: Cambridge University Press, 1954);

انظر أيضاً النقاش حول الغرب والصين الحديثة في عهدها المبكر ، في كتاب:

Morris, *Why the West Rule--For Now*, pp. 481–507.

6. لتوصيف عام للصين في نهاية سلالة تشينغ وقيام الثورة، انظر:

John King Fairbank, *The Great Chinese Revolution, 1800–1985* (New York: Harper, 1986.)

7. Derk Bodde and Clarence Morris, *Law in Imperial China, Exemplified by 190 Ch'ing Dynasty Cases* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967), pp. 4, 8.

8. Bodde and Morris, *Law in Imperial China*, pp. 19–23; Stanley B. Lubman, *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999), pp. 13–14.

9. Bodde and Morris, *Law in Imperial China*, pp. 23–27.

10. وجهة النظر الكونفوشيوسية ليست مجهولة في التقليد الغربي. ففي تصميمه المدينة الفاضلة في الجمهورية، لم يجادل أفلاطون بالحاجة إلى قوانين رسمية أو إجراءات، بل إلى تربية وتعليم طبقة الحراس والفيلسوف الملك كي يستطيعوا حكم المدينة بشكل عادل.

11. لقائمة ببنود القانون الصيني ما قبل الحديث، انظر:

Bodde and Morris, *Law in Imperial China*, pp. 55–57.

12. Ibid., pp. 3–6; Lubman, *Bird in a Cage*, pp. 23–29.

13. Philip C. C. Huang, ed., *Code, Custom, and Legal Practice in China: The Qingand the Republic Compared* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001), p. 33; Jianfu Chen, *Chinese Law: Context and Transformation* (Boston: Martinus Nijhoff, 2008), p. 29.

14. Chen, *Chinese Law: Context*, pp. 23–28; Huang, *Code, Custom, and Legal Practice*, pp. 15–18.

15. Chen, *Chinese Law: Context*, pp. 80–85.

16. حول استمراريات تقليد القانون المدني الصيني، انظر:

Kathryn Bernhardt and Philip C. C. Huang, eds., *Civil Law in Qing and Republican China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1994).

17. Huang, *Code, Custom, and Legal Practice*, pp. 50–62.

في أوربا، جاء قرار الكنيسة الكاثوليكية بمنح النساء حقوق الميراث على حساب الأسرة أبوية خط النسب في بداية القرون الوسطى، وكان مسؤولاً عن تفكك جماعات القرابة الموسعة هناك. أما في الصين، حيث ما تزال طبقات الأنساب قائمة في بعض المناطق حتى اليوم، فلم يتحقق هذا المعلم البارز إلا في العقد الثالث من القرن العشرين. انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, chap. 17.

18. لقصة الجدل الكونفوشيوسي-القانوني في عهد ماو، انظر:

Li Yu-ning, *Shang Yang's Reforms and State Control in China* (White Plains, NY: M. E. Sharpe, 1977).

19. اقتباس وارد في كتاب

Chen, *Chinese Law: Context*, p. 49.

انظر أيضاً:

Lubman, *Bird in a Cage*, pp. 72–74.

20. Yang Jisheng, *Tombstone: The Great Chinese Famine, 1958–1962* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012).
21. Chen, *Chinese Law: Context*, p. 41.
22. اقتباس وارد في كتاب:

Lubman, *Bird in a Cage*, p. 124.

23. Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution to Reform*, 2nd ed. (New York: Norton, 2004), pp. 176–77.
24. Chen, *Chinese Law: Context*, pp. 70–83.
25. Jianfu Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Development* (Boston: Kluwer Law International, 1999), p. 220; Lubman, *Bird in a Cage*, p. 178.
26. Minxin Pei, "Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China," *China Quarterly* 152 (1997): 832–62; Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Suing the State: Administrative Litigation in Rural China," *China Journal* 51 (2004): 75–96; Lubman, *Bird in a Cage*, pp. 212–14.
27. Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding*, pp. 237–42, 337–38; Lubman, *Bird in a Cage*, pp. 178–80; Chen, *Chinese Law: Context*, pp. 374–78.

جرى توسيع هذه القوانين وتعديلها إلى حد أبعد في مراجعة رئيسة أقرها مؤتمر الشعب الوطني عام 2007.

28. طبقت الأحكام التشريعية الناظمة للعقود بين الأجانب والدولة في فترة مبكرة من الإصلاحات الصينية بهدف تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. في عام 1999، استبدلت هذه الأحكام بقانون التعاقد في جمهورية الصين الشعبية، وهو قانون أكثر عمومية ويغطي العلاقات التعاقدية التي تدخلها الدولة ويدخلها الأفراد بصفتهم الخاصة، ويضم أحكاماً تتعلق بأمور تعويضات تصفية الشركات وإجراءات التحكيم.
29. Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding*, pp. 224–27.
30. انظر:

Franz Schurmann, "Traditional Property Concepts in China," *Far Eastern Quarterly* 15, no. 4 (1956): 507–16.

31. Kevin J. O'Brien, "Villagers, Elections, and Citizenship in Contemporary China," *Modern China* 27, no. 4 (2001): 407–35; Mary E. Gallagher, "Mobilizing the Law in China: 'Informed Disenchantment' and the Development of Legal Consciousness," *Law & Society Review* 40, no. 4 2006): 783–816.
32. Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding*, pp. 341–53.
33. يتبدى ضعف حقوق الملكية بأوضح صوره في قضايا الانتفاع من الأراضي واستعمالها. وكما أشار الجغرافي يو-تين هسينغ، تبقى السيطرة على الأراضي القوة المركزية التي تمتلكها أذرع الحكومة الصينية المختلفة، خصوصاً الحكومات المحلية ذات المصلحة الاقتصادية المباشرة في توسيع الحدود المدينية-الريفية لصلاحياتها. لا تجري

تسوية النزاعات على الأراضي غالباً عبر نظام محاكم محايدة، بل سياسياً من خلال هيئات إدارية تسعى إلى إقامة توازن بين النمو الاقتصادي والرغبة بالحفاظ على الاستقرار الاجتماعي. في سنوات حكم الرئيس الصيني هوا جنتاو في العقد الأول من القرن من القرن الحادي والعشرين وحتى الوقت الراهن، شدد الحزب على الاستقرار، مما عنى في أحيان كثيرة تقديم تنازلات لحاملي حقوق الملكية الحاليين. انظر:

Hsing, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China* (New York: Oxford University Press, 2010); and Jean C. Oi and Andrew Walder, eds., *Property* .(*Rights and Economic Reform in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999

34. أشار ميرون رش قبل سنوات طويلة إلى عجز الدول الشيوعية على مأسسة قواعد الخلافة. انظر:

Myron Rush, *How Communist States Change Their Rulers* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1974).

35. Lieberthal, *Governing China*, p. 211; Melanie Manion, *Retirement of Revolutionaries in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 3–15.

36. أثيرت هذه النقطة في كتاب

J. Nathan, "China's Constitutionalist Option," *Journal of Democracy* 7, no. 4 (1996): 43–57.

الفصل 25: إعادة اختراع الدولة الصينية

1. انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, chaps. 7–8.

2. Frederick C. Teiwes, "The Chinese State During the Maoist Era," in David L. Shambaugh, ed., *The Modern Chinese State* (New York: Cambridge University Press, 2000), pp. 112–20.

3. Ibid., pp. 120–24.

ازدادت هيبة الجيش السوفييتي بعد الحرب العالمية الثانية ودوره في هزيمة ألمانيا النازية، لكنه بقي خاضعاً أبعد الحدود للحزب الشيوعي في الاتحاد السوفييتي.

4. Ibid., pp. 136–48.

5. Dali Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), pp.175–83.

6. Xinhua, Nov. 26, 2012.

7. لإحدى محاولات قياس العصامية في الصين مؤخراً، انظر:

Victor Shih, Christopher Adolph, and Mingxing Liu, "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China," *American Political Science Review* 106, no. 1 (2012): 166–87.

8. Selina Ho, "Decentralization and Local Variations in China's Development: Case Studies from the Urban Water Sector" (PhD diss., Johns Hopkins School of Advanced International Studies, 2013), chap. 8.
9. Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006), p. 136; Lieberthal, *Governing China*, pp. 173–79; Ho, "Decentralization and Local Variations."
10. Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999).
11. James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), p. 115.
12. Oi, *Rural China Takes Off*, pp. 61–64.
13. On this shift, see Yasheng Huang, "China: Getting Rural Issues Right," in Birdsall and Fukuyama, *New Ideas in Development*.
14. Dingxin Zhao and Hongxing Yang, "Performance Legitimacy, State Autonomy and China's Economic Miracle," working paper (Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford University, 2013).
15. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan*, pp. 110–49.
16. Pei, *China's Trapped Transition*, pp. 102–18.
17. Edward Wong, "China's Railway Minister Loses Post in Corruption Inquiry," *New York Times*, February 12, 2011.
18. Keith Zhai, "Railway Ministry a Bloated Outfit Few Will Mourn," *South China Morning Post* (March 12, 2013).
19. Pei, *China's Trapped Transition*, pp. 132–66.
20. Melanie Manion, "Authoritarian Parochialism: Congressional Representation in China" (unpublished paper, 2012).
21. Lily L. Tsai, *Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2007); Lily Tsai, "The Political Payoffs of Governance Reforms: How Citizens See and Judge the State in Authoritarian China" (unpublished paper, 2012).
22. Christian Göbel and Lynette Ong, *Social Unrest in China* (London: Europe China Research and Advice Network, 2012).
23. Zhao Shukai, "Rural China: Poor Governance in Story Development," working paper (Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford University, 2013).

24. انظر على سبيل المثال:

Anthony Saich, "The Quality of Governance in China: The Citizen's View," working paper (Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford University, 2013).

25. الرأي بأن الإصلاح السياسي في الصين يجب أن يبدأ بتوسيع الحركة الدستورية قال به نيثان في مقاله:

Nathan, "China's Constitutionalist Option."

الفصل 26: ثلاث مناطق

1. البيانات لسنوات مختلفة، حسب توفرها: اليابان 1993؛ إثيوبيا 2005؛ كوريا الجنوبية 1998؛ إندونيسيا 2005؛ تانزانيا 2007؛ الصين 2005؛ الفلبين 2009؛ الأرجنتين 2010؛ المكسيك 2008؛ نيجيريا 2010؛ البرازيل 2009؛ أنغولا 2000.

2. انظر:

Luis F. López-Calva and Nora Lustig, eds., *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010).

3. تشيلي تحت حكم الديكتاتور بنوشيه هي الدولة الوحيدة التي توضع عادة ضمن هذه الفئة من دول أميركا اللاتينية، كونها استطاعت تحقيق معدلات عالية نسبياً من النمو الاقتصادي، نتيجة السياسات الصديقة للسوق التي وضعها بنوشيه. كذلك ينظر إلى إثيوبيا تحت حكم ميليس زيناوي، ورواندا تحت حكم بول كاغامي، باعتبارهما دولتين تنمويتين ناشئتين.

4. حول الدولة ما قبل-الحديثة في جنوب شرق آسيا، انظر:

Tony Day, *Fluid Iron: State Formation in Southeast Asia* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2002).

لقصة بناء الدولة في سنغافورة وماليزيا في فترة ما بعد-الاستعمار ، انظر:

Slater, *Ordering Power.*

الفصل 27: لماذا انتشرت الديمقراطية

1. Diamond, *The Spirit of Democracy.*

2. Tocqueville, *Democracy in America*, introdution; Francis Fukuyama, "The March of Equality," *Journal of Democracy* 11, no. 1 (2000): 11–17.

3. حول هذا الاقتران، انظر:

Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review* 53 (1959): 69–105; Larry Diamond, "Economic Development and Democracy Reconsidered," *American Behavioral Scientist* 15, nos. 4–5 (1992): 450–99; Adam Przeworski et al., *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950–1990* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

انظر أيضاً كتاب:

Acemoglu and Robinson, *Why Nations Fail,*

الذي يربط التطور بالديمقراطية، لكنه يحول الوجهة السببية.

4. لنظرة عامة على هذه الأدبيات، انظر:
James Mahoney, "Knowledge Accumulation in Comparative Historical Research: The Case of Democracy and Authoritarianism," in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 2003).
انظر أيضاً:
Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992); Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: University of California Press, 1973).
راجع ديتريش روشـماير ومؤلفو الكتاب المشـاركون، إيفلين وجون سـتيفنز مثلاً، دراسة الحالات التي ذكرها مـور، بالإضافـة إلى حالات أخرى من أميركا اللاتينية، وجادلوا بأن الطبقـة العاملة، وليس البورجوازية، كانت الداعـم الرئيـس للديمقراطية، وأن الطبقات الوسـطى في أحيان كثيرة كانت على اسـتعداد للتحالف مع ملاك الأراضي الرجعيين في دعم الحكومات الاسـتبدادية. على النقيض من ذلك، جادلت روث كولير في دراسـة صدرت مؤخراً بأن الطبقات العاملة لم تكن الدافع الأسـاس إلى الديمقراطية في العديد من تحولات القرن التاسع عشر، مع أنها لعبت دوراً أكبر لم يُعترف به عموماً في تحولات الموجة الثالثة. يستعيد تحليل كولير للحالات الأوروبية إلى حد ما صدقية الربط الأصلي الذي أقامه مور بين الطبقات الوسطى والديمقراطية. انظر:
Ruth Berins Collier, *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America* (New York: Cambridge University Press, 1999).

5. طـرح غيليرمو أودونل في كتابه التحديث والبيروقراطية الاسـتبدادية، الذي كتبه أساسـاً عـن أميركا اللاتينية، نظرية حول البيروقراطية والاسـتبداد، تدّعـي أن البورجوازية في دول تعيش على أطراف النظام العالمي نزعت إلى دعم الحكومات الاستبدادية كوسيلة للتعامل مع المشكلات الناجمة عن تعمق التصنيع.

6. Collier, *Paths Toward Democracy*, p. 35.

7. Ibid., p. 80.

8. حول منع كبار ملاك الأراضي البروسيين توسيع حق الانتخاب، انظر:
Daniel Ziblatt, "Does Landholding Inequality Block Democratization? A Test of the 'Bread and Democracy' Thesis and the Case of Prussia," *World Politics* 60 (2008): 610–41.

الفصل 28: الطريق الطويل إلى الديمقراطية

1. S. N. Eisenstadt and Stein Rokkan, eds., *Building States and Nations* (Beverly Hills, CA: Sage, 1973), pp. 84–85; Charles Tilly, *Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007), pp. 97–98.

2. Jonathan Sperber, *The European Revolutions, 1848–1851*, 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 2005), pp. 56–58.

3. Hobsbawm, *The Age of Capital*, p. 15.

4. انظر:

Kurt Weyland, "The Diffusion of Revolution: '1848' in Europe and Latin America," *International Organization* 63, no. 3 (2009): 391–423.

5. حول مستوى التطور في أوربا في بدايات القرن التاسع عشر، انظر:

Eric Hobsbawm, *The Age of Revolution, 1789–1848* (New York: Vintage Books, 1996), pp. 11–18; Sperber, *European Revolutions*, pp. 5, 59–62.

6. John Stuart Mill, *Essays on Politics and Society*, vol. 19 (Buffalo, NY: University of Toronto Press, 1977), p. 471.

7. Ibid., pp. 322–23.

8. Ibid., p. 327.

9. Edmund Burke, *On Empire, Liberty, and Reform: Speeches and Letters* (New Haven: Yale University Press, 2000), p. 277.

10. من تأملات حول الثورة في فرنسا، مقتبس في كتاب

From *Reflections on the Revolution in France*, quoted in Albert O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy* (Cambridge, MA: Belknap Press, 1991), p. 20.

11. Walter Bagehot, *The English Constitution* (New York: Oxford University Press, 2001), p. 186.

12. Ibid., pp. 4–5, 32.

13. Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (New York: McGraw-Hill, 1939); Vilfredo Pareto, *Sociological Writings* (New York: Praeger, 1966).

انظر نقاش موسكا وباريتو في كتاب هيرشمان:

Hirschman, *Rhetoric of Reaction*, pp. 50–57.

14. حول العنصرية العلمية، انظر:

Stephen Jay Gould, *The Mismeasure of Man* (New York: Norton, 1981).

15. Bruce E. Cain, *Regulating Politics? The Democratic Imperative and American Political Reform* (New York: Cambridge University Press, 2014).

16. للاطلاع على النسخة المعاصرة من الخيار العقلاني لهذه القصة الماركسية، انظر:

Carles Boix, *Democracy and Redistribution* (New York: Cambridge University Press, 2003), and Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005).

تشير كلتا النظريتين إلى درجة التفاوت كمحدد مفتاحي لمطالبة الفقراء بالديمقراطية، واستعداد الأغنياء لمنحها، لكنهما تختلفان من حيث الطرق المحددة التي تطلق فيها الديمقراطية التغيير الاجتماعي. لنظرة عامة على الأدبيات المعاصرة، راجع:

Daniel Ziblatt, "How Did Europe Democratize?" *World Politics* 58 (2006): 311–38.

17. Adam Przeworski, "Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions," *British Journal of Political Science* 39, no. 2 (2009): 291–321.

18. أزال قانون الإصلاح لعام 1832 العديد من المناطق الإدارية الفاسدة، التي انتخبت نواباً محافظين رغم حقيقة خلوها من السكان تقريباً. ووسع قانون الإصلاح لعام 1867 حق الانتخاب بحيث طال معظم أرباب الأسر المدينية الذكور، فشمل حوالي 40 بالمئة من عدد السكان الكلي. كما وسع قانون الإصلاح لعام 1884 حقوق الانتخاب إلى المناطق الريفية، وزاد المشاركة إلى حوالي 60 بالمئة من السكان الذكور، ثم أعطى قانون عام 1920 حق الانتخاب أخيراً لجميع الذكور الراشدين، بالإضافة إلى الإناث لاحقاً. تحت هذه الشروط، ظهرت سياسات شعبية حقيقية سمحت بصعود حزب العمال البريطاني وإزاحته حزب الليبراليين كبديل للمحافظين. أثار كل واحد من مشاريع القوانين هذه جدلاً عاماً كبيراً، ونوقشت فيه على نحو فاعل حسنات الديمقراطية وسيئاتها. للاطلاع على توصيف عام لهذه الإصلاحات، انظر:
Asa Briggs, *The Age of Improvement, 1783–1867* (New York: Longman, 1959), chaps. 5 and 10.

19. قدم غلادستون مشروع قانونه الخاص لإصلاحات محدودة عام 1866، وكان سيحقق زيادة هامشية في حق الانتخاب للأسر التي يزيد دخلها السنوي عن 7 جنيهات (كان متوسط دخل الفرد السنوي 42 جنيهاً). لكن غلادستون، مثل جون ستيوارت ميل، كان تواقاً إلى "إقصاء أولئك الذين يفترض أنهم بحد ذاتهم غير مؤهلين لممارسته [أي حق الانتخاب] بذكاء ونزاهة". هُزم مشروع قانون غلادستون في البرلمان بتحالف حزب المحافظين مع جناح محافظ من حزبه الليبرالي كان يعرف باسم "العدلاميين" [(Adullamites) نسبة إلى مغارة عدلام التي التجأ إليها داوود في الكتاب المقدس]. انظر:
William Ewart Gladstone, "Speech on the Bill of Mr. Baines," in Sarah Richardson, ed. *History of Suffrage, 1760–1867*, 6 vols. (Brookfield, VT: Pickering and Chatto, 2000), 5:107; Briggs, *Age of Improvement*, p. 494.

20. Gertrude Himmelfarb, *Victorian Minds* (New York: Knopf, 1968), p. 357.
21. James Cornford, "The Transformation of Conservatism in the Late Nineteenth Century," *Victorian Studies* 7 (1963): 41–66.
22. Collier, *Paths Toward Democracy*, pp. 54–76.

23. انظر على سبيل المثال:
"Speech of Edward Baines," in Richardson, *History of Suffrage*, 5:95; and Martin J. Wiener, *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1850–1980*, 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 2004).

الفصل 29: من 1848 إلى الربيع العربي

1. حول الحجج الثقافية لفشل الديمقراطية في الشرق الأوسط، انظر:
Elie Kedourie, *Politics in the Middle East* (New York: Oxford University Press, 1992).
ولرؤية أكثر تبصراً في العقبات أمام الدمقرطة في المنطقة، انظر:
Stepan and Robertson, "An 'Arab' More Than a 'Muslim' Electoral Gap."

2. انظر على سبيل المثال:

Seth Jones, "The Mirage of the Arab Spring: Deal with the Region You Have, Not the Region You Want," *Foreign Affairs* 92, no. 1 (2013): 47–54.

للاطلاع على آراء أعم حول الآثار السلبية الكامنة للديمقراطية، انظر:

Edward D. Mansfield and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War* (Cambridge, MA: MIT Press, 2005).

3. انظر:

Barry Mirkin, "Population Levels, Trends and Policies in the Arab Region: Challenges and Opportunities" (New York: UNDP Research Paper, 2010), p. 16.

4. جادل هنتنغتون بهذا الرأي في كتابه الموجة الثالثة.

5. يعقد غيلنر مقارنة بين القومية الأوربية وإسلامية الشرق الأوسط في كتابه أمم وقوميات (ص: 75–89). كذلك جادل أوليفر روي برأي مشابه في كتابه الإسلام المعولم، انظر:

Olivier Roy, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah* (New York: Columbia University Press, 2004).

انظر أيضاً:

Francis Fukuyama, "Identity, Immigration, and Liberal Democracy," *Journal of Democracy* 17, no. 2 (2006): 5–20.

الفصل 30: الطبقة الوسطى ومستقبل الديمقراطية

1. يتوسع هذا الفصل في تناول طروحات فرانسيس فوكوياما في مقاله "مستقبل التاريخ". انظر:

Francis Fukuyama, "The Future of History," *Foreign Affairs* 91, no. 1 (2012): 53–61.

2. Gellner, *Nations and Nationalism*, p. 124.

يقيم غيلنر هذه الحجة أيضاً في كتاب:

Culture, Identity, and Politics.

انظر أيضاً:

Fukuyama, "Identity, Immigration, and Liberal Democracy."

3. انظر:

The Global Middle Class (Washington, D.C.: Pew Research Global Attitudes Project, 2009); Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies* (Princeton: Princeton University Press, 1997); and Inglehart and Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence* (New York: Cambridge University Press, 2005); William Easterly, *The Middle Class Consensus and Economic Development* (Washington, D.C.: World Bank Policy Research Paper No. 2346, 2000); Luis F. López-Calva et al., *Is There Such a Thing as Middle-Class Values? Class Differences, Values, and Political*

Orientations in Latin America (Washington, D.C.: Center for Global Development Working Paper No. 286, 2012).

4. انظر:

Thitinan Pongsudhirak, "Thailand's Uneasy Passage," *Journal of Democracy* 23, no. 2 (2012): 47–61.

5. Dominic Wilson and Raluca Dragusanu, *The Expanding Middle: The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality* (New York: Goldman Sachs Global Economics Paper No. 170, 2008), p. 4.

6. European Union Institute for Security Studies, *Global Trends 2030—Citizens in an Interconnected and Polycentric World* (Paris: EUISS, 2012), p. 28.

7. China's Gini index was 42.5 in 2005 (World Bank).

8. López-Calva and Lustig, *Declining Inequality in Latin America.*

9. وردت هذه الأرقام في كتاب:

Francesca Castellani and Gwenn Parent, *Being "Middle Class" in Latin America* (Paris: OECD Development Centre Working Paper No. 305, 2011), p. 9.

10. Thomas Piketty and Emmanuel Saez, "Income Inequality in the United States, 1913–1998," *Quarterly Journal of Economics* 118, no. 1 (2003): 1–39;

انظر أيضاً:

Jacob S. Hacker and Paul Pierson, "Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States," *Politics and Society* 38, no. 2 (2010): 152–204; Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned Its Back on the Middle Class* (New York: Simon & Schuster, 2010).

11. انظر:

Raghuram G. Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2010).

12. انظر:

Erik Brynjolfsson and Andrew McAfee, *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies* (New York: Norton, 2014).

13. Robert H. Frank and Philip J. Cook, *The Winner-Take-All Society* (New York: Free Press, 1995).

14. انظر:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, pp. 460–68.

15. أناقش هذه الآثار الاجتماعية والسياسية لتمديد فترات الحياة في:
Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2002), pp. 57–71.
16. Karl Polanyi, *The Great Transformation* (New York: Rinehart, 1944).

الفصل 31: الانحطاط السياسي

1. Robert H. Nelson, *A Burning Issue: A Case for Abolishing the U.S. Forest Service* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2000).
2. Eliza Wing Yee Lee, "Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State," *Public Administration Review* 55, no. 6 (1995): 538–46; Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, pp. 38–39.
3. Dean Lueck, "Economics and the Organization of Wildfire Suppression," in Karen M. Bradshaw and Dean Lueck, eds., *Wildfire Policy: Law and EconomicsPerspectives* (New York: RFF Press, 2012); Nelson, *A Burning Issue*, p. 4; StephenJ. Pyne, "Fire Policy and Fire Research in the U.S. Forest Service," *Journal of Forest History* 25, no. 2 (1981): 64–77.
4. Nelson, *A Burning Issue*, p. 38.
5. Sarah E. Anderson and Terry L. Anderson, "The Political Economy of Wildfire Management," in Bradshaw and Lueck, *Wildfire Policy*, p. 110.
6. Nelson, *A Burning Issue*, p. xiii.
7. Dennis Roth, "The National Forests and the Campaign for Wilderness Legislation," *Journal of Forest History* 28, no. 3 (1984): 112–25.
8. انظر:
Randal O'Toole, *Reforming the Forest Service* (Washington, D.C.: Island Press, 1988), pp. 98–111.
9. Paul C. Light, *A Government Ill Executed: The Decline of the Federal Service and How to Reverse It* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008), p. 126; Patricia W. Ingraham and David H. Rosenbloom, "Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base," *Public Administration Review* 50 (1990): 212.
10. National Commission on the Public Service, *Rebuilding the Public Service* (Washington, D.C., 1989); and *Revitalizing the Federal Government for the 21st Century* (Washington, D.C., 2003).
11. كذلك السلطات العامة (مثل سلطة ميناء نيويورك ونيوجيرسي) الأكثر شيوعاً على مستويي الولاية والبلدية من المستوى الفدرالي، والتي راكمت ديوناً عامة أكبر بكثير من الديون المباشرة للولاية والبلدية. انظر:
Gail Radford, *The Rise of the Public Authority: Statebuilding and Economic Development in Twentieth-Century America* (Chicago: University of Chicago Press, 2013).

حول المتعاقدين، انظر:

Light, *A Government Ill Executed*, pp. 192ff. The 2.25 million threshold was breached only once, in 1968.

12. Light, *A Government Ill Executed*, p. 106; supporting data given on pp. 108–20.

البيانات الداعمة واردة في الصفحات 108-120

13. *Revitalizing the Federal Government for the 21st Century*, p. 1.
14. Light, *A Government Ill Executed*, p. 115; Ingraham and Rosenbloom, "Political Foundations of the American Federal Service."
15. Oswald Spengler, *The Decline of the West* (New York: Knopf, 1926); Arnold Toynbee, *A Study of History* (London: Oxford University Press, 1972); Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987); Diamond, *Collapse*.
16. Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," *World Politics* 17, (no. 3) (1965).

17. انظر فوكوياما:

Fukuyama, *Origins of Political Order*, chap. 2.

18. Diamond, *Collapse*, pp. 136–56.

19. انظر على سبيل المثال:

Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: Norton, 2003); Thomas L. Friedman and Michael Mandelbaum, *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented and How We Can Come Back* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011); Edward Luce, *Time to Start Thinking: America in the Age of Descent* (New York: Atlantic Monthly Press, 2012); Josef Joffe, *The Myth of America's Decline: Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies* (New York: Liveright, 2014).

الفصل 32: دولة محاكم وأحزاب

1. Skowronek, *Building a New American State*.
2. Robert A. Kagan, *Adversarial Legalism: The American Way of Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001).

انظر أيضاً:

Mary Ann Glendon, *A Nation Under Lawyers: How the Crisis in the Legal Profession Is Transforming American Society* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1994).

3. لمثال عن هذه الاختلافات من حيث الصحة والسلامة المهنية، انظر:

Steven Kelman, *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy* (Cambridge, MA: MIT Press, 1981).

4. Shep Melnick, "Adversarial Legalism, Civil Rights, and the Exceptional American State" (unpublished paper 2012).

الاقتباس مأخوذ من كتاب شون فارانغ

Sean Farhang, *The Litigation State: Public Regulation and Private Lawsuits in the U.S.* (Princeton: Princeton University Press, 2010), cited in Melnick.

5. Kagan, *Adversarial Legalism*, p. 50.
6. Quoted in Melnick, "Adversarial Legalism," p. 18.
7. Kagan, *Adversarial Legalism*, pp. 36–42.
8. Ibid., p. 236.

9. انظر:

R. Shep Melnick, "Separation of Powers and the Strategy of Rights: The Expansion of Special Education," in Marc K. Landy and Martin A. Levin, eds., *The New Politics of Public Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1955).

الفصل 33: الكونغرس وإعادة ميراثية السياسة الأميركية

1. انظر نقاش الإيثار المتبادل في كتاب فوكوياما:

The Origins of Political Order, pp. 30–31;

انظر أيضاً نقاش التبادلية الأخلاقية في كتاب فوكوياما:

The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order (New York: Free Press, 1999), pp. 259–62.

2. Lawrence Lessig, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It* (New York: Twelve, 2011), pp. 24–38.
3. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, p. 118.

4. تأخذ هذه المزايا في أغلب الأحيان شكل ثغرات في القوانين تسمح بنقل الأرباح أو عوائد المراجعة الضريبية إلى الخارج. بهذه الطريقة لم تدفع شركة "جنرال موتورز" أية ضرائب عام 2010، كما كشف لاحقاً، وهي حقيقة تحولت إلى قضية مهمة في الحملات الانتخابية عام 2012. انظر:

David Kocieniewski, "G. E.'s Strategies Let It Avoid Taxes Altogether," *New York Times*, March 24, 2011.

5. انظر على سبيل المثال:

Frank R. Baumgartner et al., *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why* (Chicago: University of Chicago Press, 2009); Derek Bok, *The Trouble With Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001), pp. 85–94.

6. Bok, *Trouble with Government*, p. 100.

7. انظر:

Admati and Hellwig, *The Banker's New Clothes*, pp. 169–91.

8. حول تأثير جماعات الضغط على القطاع المالي، انظر:

Johnson and Kwak, *13 Bankers.*

ولمناقشة حلول لمشكلة المؤسسات والمصارف الأكبر من أن تفلس، انظر:

Admati and Hellwig, *The Banker's New Clothes.*

أنا ممتن لبول أوكيلمان لبحثه المفيد حول هذا الموضوع.

9. حسب استطلاعات غالوب، بلغ المعدل الوسطي لتقديرات شعبية الكونغرس في العقد الأول من القرن الحالي 13 %. انظر:

www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressionaljobapproval-903.html;

للحصول على بيانات الاقتراع الكلية، انظر أيضاً:

www.gallup .com /poll /152528 /con gress-job-approval-new-low.aspx.

10. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982).

11. يمكن الاطلاع على مناقشة توكفيل للجمعيات الطوعية في كتابه:

Democracy in America, vol. 2, part 2, chaps. 5–7. Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000).

12. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority* (New York: Norton, 1969), pp. 51–61; Robert A. Dahl, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent* (Chicago: Rand McNally, 1967); and Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (New Haven: Yale University Press, 1982).

13. Hirschman, *The Passions and the Interests.*

14. Robert D. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6, no. 1 (1995): 65–78.

15. طريقة أخرى محتملة للتمييز بين دعوة مجتمع مدني جيد وجماعة مصالح سيئة هي أن المنظمات الجيدة لا تبحث عن ريوع أو فوائد من الحكومة بل توجد بالأحرى لتقديم الخدمات لأعضائها مباشرة. لكن يستحيل التمييز القاطع في هذه الطريقة أيضاً؛ لأن من المشروع تماماً للجهات الخاصة، وإن لم يكن دائماً من الحكمة، الحصول على مساعدة الحكومة في قضايا محددة.

16. Schattschneider, *The Semisovereign People*, pp. 129–41.

17. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

للمزيد من النقاش حول قضية التمثيل في الديمقراطية، انظر:

Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes, "Elections and Representation," in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds., *Democracy, Accountability, and Representation* (New York: Cambridge University Press, 1999).

18. Morris P. Fiorina, *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics* (Norman: University of Oklahoma Press, 2009); and Morris P. Fiorina, Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope, eds., *Culture War? The Myth of a Polarized America*, 3rd ed. (Boston: Longman, 2010).

19. يشير رينغن إلى أن مثل هذه المشاورات حدثت حتى في كوريا الجنوبية تحت حكم بارك تشونغ هي الاستبدادي. انظر:

Nation of Devils: Democratic Leadership and the Problem of Obedience (New Haven: Yale University Press, 2013), pp. 24–28.

هذا أيضاً معنى مفهوم بيتر إيفانز "الاستقلالية المتجذرة".

20. لتوصيف كيفية عمل استشارات المعلومات داخل الاتحاد الأوربي، انظر:

Charles Sabel and Jonathan Zeitlin, "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union," *European Law Journal* 14, no. 3 (2008): 271–317.

الفصل 34: أميركا الـ "فيتوقراطية"

1. بلغت مديونية الولايات المتحدة 112.7 بالمئة من الناتج الإجمالي المحلي عام 1945. انظر:

(www.cbo .gov /publication /21728), that of Britain 225 percent (www.res .org .uk / view/ article5jan12 Correspondence.html).

2. William A. Galston, *Can a Polarized American Party System Be "Healthy"?* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2010).

3. يشير موريس فيورينا إلى أن المرشح المحافظ القوي ريك سانتورم أعلن لفترة وجيزة مرشح الحزب الجمهوري الأوفر حظا في الانتخابات التمهيدية عام 2012 اعتمادا على أصوات 1.2 و1.8 و7.4 بالمئة من مجموع الناخبين في ثلاث ولايات فقط. انظر:

Fiorina, "America's Missing Moderates: Hiding in Plain Site," *American Interest* 8(4): 58–67.

4. Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism* (New York: Basic Books, 2012), p. 154.

5. اعتبر ذلك مقايضة بين الحزم والعزم (decisiveness and resoluteness)

Gary Cox and Mathew McCubbins, "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes," in Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*)New York: Cambridge University Press, 2001(, pp. 21–64.

أو بين الحزم والمصداقية (decisiveness and credibility)

Andrew MacIntyre, *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*) Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003(, pp. 17–36.

6. Gary Cox, "The Power of the Purse and the Reversionary Budget" (unpublished paper, Stanford University, Department of Political Science, 2013).

7. George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press, 2002).

8. تعتبر الحكومة الائتلافية التي وصلت إلى السلطة في بريطانيا عام 2012، وتجمع حزب المحافظين والحزب الليبرالي الديمقراطي، ممارسة غير مألوفة إلى أبعد الحدود في بريطانيا. في أغلب الأحيان، تنتخب أكثريات المقترعين الفعليين أغلبيات برلمانية قوية.

9. Herbert Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York: St. Martin's Press, 1995), pp. 23–46.

10. انظر:

Jacqueline Yates, "Sweden," in J. A. Chandler, ed., *Comparative Public Administration* (New York: Routledge, 2000).

11. Gerhard Casper, "The United States at the End of the 'American Century': The Rule of Law or Enlightened Absolutism?" *Washington University Journal of Lawand Policy* 4 (2000): 149–73.

12. "Statement by George Little on Length of Congressional Reports," U.S. Department of Defense, press release, July 11, 2007, www.defense .gov /releases /release.aspx ?releaseid=15437.

13. Luce, *Time to Start Thinking*, chap. 4.

14. حول قضية انعدام التجانس التشريعي، انظر:

Bok, *Trouble With Government*, pp. 98–103.

15. Eric A. Posner and Adrian Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic* (New York: Oxford University Press, 2010).

16. انظر:

Joachim Herrmann, "The German Prosecutor," in Kenneth Culp Davis et al., eds., *Discretionary Justice in Europe and America* (Urbana: University of Illinois Press, 1976).

17. Christine Mahoney, "The Power of Institutions: State and Interest-Group Activity and the European Union," *European Union Politics* 5, no. 4 (2004): 441–66; Mahoney, *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2008); Darren Halpin and Grant Jordan, eds., *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics: Data and Research Methods* (New York: Palgrave Macmillan, 2012); Robin Pedler, ed., *European Union Lobbying: Changes in the Arena* (New York: Palgrave, 2002); Jan Beyers, Rainer Eising, and William Maloney, eds., *Interest Group Politics in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics* (New York: Routledge, 2010); Sonia Mazey and Jeremy Richardson, eds., *Lobbying in the European Community* (New York: Oxford University Press, 1993).

18. انظر:

Mahoney, *Brussels versus the Beltway*, pp. 147–65.

لا يرجع السبب في هذا الاختلاف ببساطة إلى طبيعة مؤسسات الاتحاد الأوربي؛ جماعات المجتمع المدني تجد التنظيم عبر وسائل الإعلام الوطنية والحدود اللغوية في أوربا أكثر صعوبة من الولايات المتحدة.

19. Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992); Desmond King et al., eds., *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009).

لمقارنة عامة بين دولتي الرعاية الاجتماعية في أوربا والولايات المتحدة، انظر:

Arnold J. Heidenheimer and Peter Flora, eds., *The Development of the Welfare States in Europe and America* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1987).

الفصل 35: الاستقلالية والتبعية

1. World Bank, *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* (Washington, D.C.: World Bank, 2003).

2. لنقاش أطول حول نظرية الرئيس-الوكيل، انظر:

Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004), chap. 2.

3. Martin van Creveld, *Fighting Power: German and U.S. Army Performance, 1939–1945* (Westport, CT: Greenwood Press, 1982).

حول الاختلافات بين الجيشين الألماني والفرنسي في الحرب العالمية الثانية، انظر أيضاً:

Wilson, *Bureaucracy*, pp. 3–6.

4. يصف ديلوليو حالة طرأت عام 1987،حين اندلعت أعمال شغب عنيفة في ولايتي لويزيانا وجورجيا في وقت واحد. جماعة من مسؤولي السجون المتقاعدين، وكلهم أعضاء في الجمعية الفدرالية لمتقاعدي السجون، ارتدوا زيهم الرسمي القديم وشقوا طريقهم إلى مواقع أحداث الشغب ليساعدوا زملاءهم في حل الأزمة. كما يشير المؤلف، لا يمكن لإطار الرئيس-الوكيل الذي يرى البشر مدفوعين أساساً بالمنافع المادية تفسير مثل هذا النوع من السلوك المدفوع بالروح الجماعية والاهتمام بالشأن العام. انظر:

John J. DiIulio, Jr.,"Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy," *Journal of Public Administration Research and Theory* 4, no. 3 (1994): 277–318.

5. حول دور الهوغونوت في صناعة الساعات السويسرية، انظر:

David S. Landes, *Revolution in Time: Clocks and the Making of the Modern World*, rev. ed. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000), pp. 248–57.

وحول دور اليهود الأرثوذكس في تجارة الماس، انظر:

James S. Coleman, "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology* :(1988) 94 S95–S120.

6. Melissa Thomas, "Great Expectations: Rich Donors and Poor Country Governments," http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=1333618.

7. انظر:

Davis, *Discretionary Justice in Europe and America.*

8. اعتمد هذا الدليل الميداني على العقيدة العملياتية التي طورها الجيش الألماني منذ نهاية الحرب العالمية الأولى وحتى بداية الحرب العالمية الثانية؛ "أوامر المهمة" هي النسخة الأميركية من "قيادة المهمة" (Aufstragstaktik) الألمانية. انظر:

Francis Fukuyama and Abram N. Shulsky, "*The Virtual Corporation*" and *Army Organization* (Santa Monica, CA: RAND Corp., 1997).

9. Ringen, *Nation of Devils*, pp. 24-29.

الفصل 36: النظام السياسي والانحطاط السياسي

1. للاطلاع على حجج فريدريك فون هايك ضد التخطيط العقلاني ولصالح النظام العفوي، انظر:

Friedrich Hayek, *Law, Legislation and Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 1976), and *The Constitution of Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 2011).

2. انظر:

Robert H. Frank, *The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good* (Princeton: Princeton University Press, 2011).

3. حول محدودية حركة التمويل الجزئي المعاصرة، انظر:

David Roodman, *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2012). حول توسيع حقوق الملكية لتشمل الفقراء، انظر:

Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (London: Bantam Press, 2000).

4. Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Knopf, 1999), p. 27.

5. لنقاش أطول حول دور الاعتراف والكرامة في السياسة، انظر:

Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, pp.162-208.

6. للاطلاع على التحديات التي تواجهها الصين في الانتقال من مجتمع متوسط الدخل إلى عالي-الدخل، انظر:

The World Bank, *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society* (Washington, D.C.: World Bank, 2013).

7. انظر على سبيل المثال:

Gary Cox, Douglass North, and Barry Weingast, "The Violence Trap: A Political-Economic Approach to the Problems of Development" (unpublished paper, September 2013).

الفهرس

-ب-

-ث-

-ش-

-ص-

-ض-

-ظ-

-ع-

-غ-

-م-

-ي-


منتدى العلاقات العربية والدولية

منتدى العلاقات العربية والدولية مركز أبحاث مستقل تأسس في الدوحة- قطر، عام ٢٠١١، للإسهام في عمليات التنمية الثقافية والسياسية وتعزيز آليات الحوار بين مختلف الأطراف والتيارات الفكرية في العالم العربي والإسلامي.

من إصداراته:

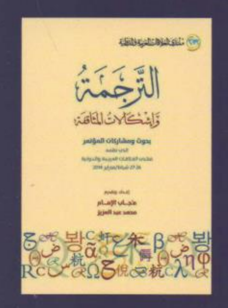


















النظام السياسي والانحطاط السياسي

كيف تُطوّر المجتمعات مؤسسات سياسية قوية وحديثة ولا شخصية، تعزز سلطة الدولة، وترسخ حكم القانون، وتثبت آليات المساءلة الديمقراطية؟

في البحث عن إجابة، يأخذنا فرانسيس فوكوياما من الثورة الفرنسية والثورة الصناعية إلى ثورات الربيع العربي والاختلالات الوظيفية للسياسة الأميركية المعاصرة، راسمًا مسار التطور التاريخي الحديث للمؤسسات السياسية الاستبدادية والديمقراطية في آن. كما يقتفي الكتاب آثار الفساد وتأثيره على الحكام والمحكومين، وأسباب نجاح بعض الدول دون غيرها في القضاء عليه؛ ويتقصى الإرث الاستعماري لدول آسيا وإفريقيا وأميركا اللاتينية، مقدمًا تعليلاً متبصرًا لأسباب ازدهار بعض مناطق العالم وركود بعضها الآخر أو سقوطه في مهاوي الفوضى والحروب الأهلية؛ ثم ينظر بشجاعة إلى مستقبل الديمقراطية مع ظهور طبقة وسطى عالمية، وازدياد الشلل في المؤسسات السياسية الغربية.

يشكل هذا الكتاب مع سابقه، أصول النظام السياسي: من عصور ما قبل الإنسان إلى الثورة الفرنسية، مرجعًا موسوعيًا لا غنى عنه لمعرفة أصول المؤسسات السياسية الرئيسة وسبل ارتقائها وانحطاطها عبر التاريخ، بما رافقه - ويرافقه - من نضالات ومخاضات وهزائم وانتصارات.

"كتـاب يجب أن يقرأه كل ديمقراطي وكل ديكتاتور"

صحيفة صنداي تايمس



السعر:
60 ريالاً قطرياً - 17 دولاراً



هاتف: 44080451 974+ فاكس: 44080470 974+ صندوق بريد: 12231
الموقع الإلكتروني: fairforum.org البريد الإلكتروني: info@fairforum.org
العنوان: مبنى رقم 28، المؤسسة العامة للحي الثقافي (كتارا)، الدوحة، قطر